

Polska
2030

WYZWANIA ROZWOJOWE



4 czerwca 1989 roku obróciła się karta polskiej historii. Odzyskaaliśmy wolność, o której do tej pory marzyliśmy. W latach następnych przyszło nam budować fundamenty nowego państwa, nowej gospodarki i w jakiejś mierze – nowego społeczeństwa.

W tej pracy pojawiły się oczywiście trudności i zagrożenia. Jednak siła energii społecznej, którą wyzwoliło odzyskanie wolności, pozwoliła przemieniać polską rzeczywistość. Potrafiśmy wykorzystać swobody gospodarcze, naszą przedsiębiorczość i zaradność. Tworzyliśmy miejsca pracy w nowoczesnych sektorach gospodarczych, przywracaliśmy właściwe miejsce własności prywatnej, podjęliśmy naprawę imponujący wysiłek edukacyjny, zwłaszcza na poziomie studiów wyższych. Okazało się, że potrafimy być pracowici i umiemy dostosować się do trudnych, a często i zmiennych warunków, w jakich przychodzi nam żyć i pracować.

Ale szybki rozwój ujawnił też liczne, bolesne słabości. Czasem brakowało nam mocno ugruntowanych nawyków demokratycznych, nierzadko doskwierała niedojrzałość służby publicznej, odczuwaliśmy słabą skuteczność funkcjonowania państwa, nieczytelne bywały reguły podejmowania ważnych decyzji społecznych i politycznych. Co więcej, nawet szybki rozwój gospodarczy nie pozwolił nam pokonać wieloletnich zaniedbań (a dotyczy to nie tylko dziedzictwa komunizmu, ale niemal całego XX wieku), jeśli chodzi o szeroko rozumianą infrastrukturę.

To wszystko powoduje, że musimy dobrze przygotować się do wyzwań, które przynosi nowe stulecie. To zarazem główny powód, dla którego powstał raport POLSKA 2030. Jego sens polega na tym, by poddać wszechstronnej diagnozie wiele obszarów naszego życia, zwłaszcza tych, które są ważne dla

przyszłego rozwoju i uzyskania przez Polskę i jej gospodarkę przewagi w konkurencji z innymi krajami. Możemy powiedzieć, że w pewien sposób chcemy podsumować okres, który minął – nazywany okresem transformacji i otworzyć okres, który nadchodzi – a będzie okresem modernizacji.

Dlatego ważne jest, by pokazać, jakie główne wyzwania stoją przed nami w perspektywie kolejnych dwudziestu lat. Tych wyzwań nie da się zawrzeć w postaci prostych pytań, mają one raczej formę wielocłonowych alternatyw, które oddają skalę skomplikowania powiązań, występujących w życiu i rozwoju nowoczesnych społeczeństw. Są to dylematy modernizacji przeprowadzanej w warunkach, które narzuca XXI wiek.

Raportem POLSKA 2030 otwieramy publiczną debatę na temat naszej przyszłości. Właśnie teraz, po dwudziestu latach zmian, jest czas, by skupić energię na nowym projekcie cywilizacyjnym. Jest czas, by odwrócić następną kartę polskiej historii. Musimy nadal uczyć się wolności, którą odzyskaaliśmy 4 czerwca 1989 roku, a równocześnie odpowiedzialnie myśleć o przyszłości.

Zapraszam więc do uważnej lektury, otwartej debaty i poszukiwania rozwiązań, budujących wspólnotę działania.

Maj 2009

Donald Tusk
Premier Rządu Rzeczypospolitej Polskiej

Wydawca:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2009
Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa, Polska
www.zds.kprm.gov.pl

Redakcja naukowa:

Michał Boni

Zespół autorski:

Paweł Bochniarz, Michał Boni, Maciej Bukowski, Eliza Durka, Maciej Duszczyk, Maciej Grabowski, Mikołaj Herbst, Paweł Kaczmarczyk, Lidia Kołucka-Żuk, Jakub Michałowski, Dominika Milczarek-Andrzejewska, Dorota Poznańska, Piotr Rymaszewski, Alek Tarkowski, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski.

Współpraca:

Igor Ostrowski, Kamil Rakocy.

Zespół autorski dziękuje za uwagi i komentarze oraz wszelką udzieloną pomoc grupie współpracowników, którą tworzyli:

Piotr Arak, Magdalena Arczewska, Ryszard Balicki, Marcin Bągard, Adam Bodnar, Agnieszka Chłóń-Domińczak, Andrzej Cylwik, Agnieszka Fihel, Adrian Furgalski, Anna Giza-Poleszczuk, Grzegorz Gorzelak, Marek Góra, Jakub Growiec, Janusz Jankowiak, Irena E. Kotowska, Marek Kozak, Sławomir Lenart, Piotr Łysoń, Marek Okólski, Aleksandra Rusielewicz, Anna Ruzik, Katarzyna Rybka, Krzysztof Rybiński, Andrzej Sołtyk, Jerzy Widzyk, Jerzy Wilkin, Witold Włodarczyk, Bogdan Wojtyniak, Irena Wóycicka, Jan Jakub Wygnański, Cezary Żołędowski.

Dokument „Polska 2030” powstał przy współudziale Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska.

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Wprowadzenie	1
Wyzwanie 1, Wzrost i konkurencyjność	20
Wyzwanie 2, Sytuacja demograficzna	46
Wyzwanie 3, Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy	90
Wyzwanie 4, Odpowiedni potencjał infrastruktury	118
Wyzwanie 5, Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne	166
Wyzwanie 6, Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego	204
Wyzwanie 7, Solidarność i spójność regionalna	238
Wyzwanie 8, Poprawa spójności społecznej	270
Wyzwanie 9, Sprawne państwo	298
Wyzwanie 10, Wzrost kapitału społecznego Polski	338
Polska 2030 – Rekomendacje końcowe	372
Bibliografia	385

Polityka rozwoju a perspektywa 2030

Po 1989 r. rozwój Polski był związany z dwoma projektami – transformacyjnym i wynikającym z wejścia do UE. W rzeczywistości transformacja była zakrojonym na wielką skalę projektem cywilizacyjnym, przebudowującym podstawy funkcjonowania państwa i gospodarki w kierunku demokracji i gospodarki rynkowej. Przy wszystkich ograniczeniach i ubocznych kosztach Polacy są beneficjentami tych zmian w stopniu większym niż wiele innych krajów, czego wyrazem jest m.in. rozkwit przedsiębiorczości, lecz także wyzwolenie energii społecznej w innych obszarach, m.in. wielki boom edukacyjny. Nominalna wartość PKB powiększyła się w tym czasie 10-krotnie, a siła nabywcza polskich wynagrodzeń wzrosła 16-krotnie.

Członkostwo w UE wzmocniło instytucjonalnie procesy zmian, pokazało nowe możliwości wynikające ze swobody przepływu towarów, kapitału i zasobów ludzkich – sam eksport produktów polskich (bez usług) do UE to 78% całego eksportu (2007). Korzyścią jest również stworzenie warunków do polityki rozwoju opartej na funduszach europejskich, co po raz pierwszy od 1989 r. pozwoliło na większą skalę inwestycji publicznych – od około 3,4% PKB pod koniec XX w. do możliwych prawie 5% na przełomie 2009 r. i 2010 r. Sprzężenie efektu transformacji i wejścia do UE daje podstawy stabilności. Jej źródłem jest także modernizacja, co widać wyraźnie w strukturze tworzenia polskiego PKB, gdzie coraz większe znaczenie mają usługi rynkowe i unowocześniający się przemysł, a coraz

większym wyzwaniem staje się przeobrażanie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich – bo zmienia się rola rolnictwa.

W dłuższym horyzoncie czasowym może to jednak nie wystarczyć. Jeśli przy rosnącej konkurencyjności w gospodarce globalnej **Polska chce uniknąć zagrożenia dryfem rozwojowym, to należy w nowy sposób zdefiniować determinanty i instrumenty polityki rozwoju.** Trzeba to uczynić teraz, bo już dzisiaj zaczyna się przyszłość, mimo że obraz świata przesłaniają nam obecnie doświadczenia kryzysu. Oznacza to, że **Polsce potrzebny jest nowy projekt cywilizacyjny.**

Strategia wymaga odpowiedzi na pytania o cele rozwojowe i wizję przyszłości.

Dryfu rozwojowego nikt nie wybiera. Jego przejawem jest inercja decyzji dotyczących podstawowych dylematów rozwoju, a cechą charakterystyczną – brak zgody w zakresie kierunków zmian, co wynika również stąd, że nikt nie podejmuje wysiłku, by przekonywać do reorientacji polityki w różnych dziedzinach. Zamiast strategii rządzenia mamy rządy przypadku. Horyzont czasowy zamyka się w kalendarzu wyborczym, a nie perspektywie cyklu życia zawodowego i osobistego obywateli czy solidarności międzypokoleniowej. W okresach koniunktury dryf staje się wygodnym sposobem podążania za czynnikami wzrostu,

w czasie dekonunktury – często uchodzi za politycznie bezpieczną formę dostosowania.

By uniknąć zagrożenia, jakie niesie dryf rozwojowy, powinniśmy dokonać wyboru modelu rozwojowego Polski na przyszłość, biorąc pod uwagę silne strony, szanse, słabości i zagrożenia w dwóch kluczowych wymiarach rozwojowych: ekonomicznym i społecznym.

Dziś Polska jest w specyficznym momencie rozwojowym. Z jednej strony unaoczniają się olbrzymie zapóźnienia w sferze infrastruktury, dostępności transportowej, powszechności stosowania Internetu i zaawansowanych usług teleinformatycznych, ale też np. niewydolność potencjału energetycznego i linii przesyłowych czy brak zdywersyfikowanych źródeł bezpieczeństwa energetycznego. W tych wszystkich obszarach poprawa sytuacji wymaga zdecydowanego zwiększenia nakładów, skoncentrowania energii na zwiększaniu sprawności państwa w zarządzaniu tymi procesami. Z drugiej strony – mimo zapóźnień cywilizacyjnych, związanych także z jeszcze niepełną modernizacją gospodarki i niskim potencjałem rozwojowym obszarów od lat pozostających poza zasięgiem oddziaływania centrów życia gospodarczego – wyłaniają się liderzy nowych przewag konkurencyjnych. Wykorzystując kapitał intelektualny, gotowość do mobilności i adaptacyjności oraz dynamizm szybko zdobywającego nowe umiejętności młodego pokolenia, metropolie rozwijają się w zgodzie

z nowoczesnymi paradygmatami i z powodzeniem konkurują z innymi aglomeracjami europejskimi.

Zatem – by wykorzystać szanse, jakie pojawią się przed Polską w perspektywie 2030 r., oraz by przygotować kraj na zagrożenia wynikające z długookresowych trendów światowych – model rozwojowy musi wzmacniać dynamikę wzrostu, sprzyjać jeszcze pełniejszemu korzystaniu z szans i stopniowo usuwać coraz większej grupie regionów i społeczności przeszkody utrudniające udział w tym procesie. To dlatego wydaje się, że **odpowiednim modelem na nadchodzące 20 lat rozwoju jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny.**

Przyjmując za naturalny element procesów gospodarczych nierównomierność tempa rozwoju i mając świadomość zagrożeń, jakie wynikają z choćby czasowego wzrostu dysproporcji między regionami, grupami społecznymi czy sektorami gospodarki – polityka gospodarcza musi się odnaleźć wobec jednoczesnych wyzwań w zakresie likwidacji zapóźnień i wspierania kreacji nowych przewag konkurencyjnych. Dlatego obok wspierania biegunów wzrostów (czyli procesów polaryzacyjnych), trzeba przede wszystkim stworzyć warunki dla dyfuzji – tego wszystkiego, co będzie sprzyjało wyrównywaniu szans edukacyjnych, zwiększało dostępność transportową każdego miejsca w kraju, likwidowało groźbę wykluczenia cyfrowego, poprawiało poziom integracji społecznej, budowało solidarność pokoleń, dawało poczucie możliwości urzeczywistnienia własnych aspiracji.

Celem zawsze są: wzrost gospodarczy i poprawa jakości życia. Strategią jest umiejętne zdiagnozowanie, w jakich obszarach polaryzacja pojawi się jako skutek uboczny, oraz tworzenie narzędzi tak, by minimalizować jej społeczne i rozwojowe skutki, nie niwecząc przy tym pojawiających się, nowych szans na dalsze

zwiększanie lub podtrzymywanie tempa wzrostu wykorzystującego reguły konkurencji i rynku. Z tego zaś wynika, że podstawowym zadaniem dla państwa jest wspieranie procesów dyfuzji – tworzenie i ciągła aktualizacja skutecznych i efektywnych narzędzi wyrównywania poziomów potencjału rozwojowego i warunków życia.

Polityka rozwoju potrzebuje kompleksowego podejścia i prognozowanych scenariuszowo opcji wyboru. Nie można opierać przyszłych przewag konkurencyjnych tylko na z natury przemijających zjawiskach (jak tania siła robocza) czy na rodzących się dopiero fundamentach potencjalnych korzyści z odrabiania zaległości w funkcjonowaniu infrastruktury: transportowej, teleinformatycznej bądź energetycznej.

Oprócz więc tradycyjnych wymogów polityki dyscypliny budżetowej, nie wolno zapominać o czynnikach związanych z produktywnością ani o inwestycjach, traktując je szeroko – także jako inwestycje w kapitał ludzki, intelektualny i społeczny. Niezbędnym uzupełnieniem polityki niskiego deficytu i trzymania pod kontrolą poziomu zadłużenia musi być w średniookresowej perspektywie także poszerzenie bazy podatkowej – bodźce do wychodzenia z szarej strefy, powszechność PIT, wydłużenie aktywności zawodowej Polaków. Kluczowe są: zmiana struktury wydatków i realne, wieloletnie odzwierciedlenie priorytetów rozwojowych w budżecie państwa. Trzeba patrzeć na problem deficytu przez pryzmat zagrożeń demograficznych i niewykorzystanego potencjału aktywności zawodowej Polaków.

Polityka rozwoju a perspektywa 2030

Mamy tu na myśli tradycyjny model państwa opiekuńczego (ang. *welfare state*) które jest obciążeniem dla rozwoju, gdyż ciągle widać w nim przewagę „biernych” transferów nad „aktywnymi” inwestycjami w rozwój ludzi i przemianę warunków ich życia. Rozwojowi natomiast może sprzyjać stworzenie warunków państwa pracowników (*workfare state*) uzupełnianego przez opiekuńcze społeczeństwo (*welfare society*), jak to przedstawia tabela obok.

Tak postawione zadanie wymaga radykalnej przebudowy polityki państwa, a ogólnie – strategicznego spojrzenia na rozwój.

Opracowanie długoterminowej strategii rozwoju kraju wymaga też innej perspektywy, niż przyjmowano dotychczas w dokumentach o charakterze strategicznym. Horyzont czasowy myślenia o rozwoju Polski winien być wydłużony w stosunku do przygotowywanych wcześniej strategii w kontekście wymagań europejskich. **Perspektywa 2030 r. to objęcie wyobraźnią i prognozami, scenariuszami i dylematami co najmniej jednego pokolenia więcej.**

<i>Welfare State</i>	<i>Workfare State</i>	+	<i>Welfare Society</i>
Bezpieczeństwo etatu (niezmienność kariery zawodowej)	Bezpieczeństwo zatrudnienia (zmienna kariera zawodowa)		Delegowanie zadań i usług: środowiska, wspólnoty lokalne, NGO
Gwarancje państwa w dostępie do: edukacji, ochrony zdrowia, emerytury, płacy minimalnej	Gwarancje państwa w dostępie do efektywnie zarządzanej: edukacji, ochrony zdrowia, emerytury zależnej od stażu i wynagrodzeń oraz dodatkowych oszczędności, płacy minimalnej		Współdziałanie różnych instytucji w zakresie pomocy dla osób potrzebujących
Bezwarunkowe transfery socjalne	Transfery socjalne zaadresowane do grup realnie potrzebujących oraz powiązane często z warunkiem aktywizacji		Świadomość solidarności pokoleń
Państwo – punktem odniesienia roszczeń	Państwo (dzięki zasadzie pomocniczości) – zdecentralizowane, udzielające wsparcia i pomocy		

Rodzi się pytanie, czy budowa wizji strategicznej – i to w perspektywie 2030 r. – ma w ogóle sens w warunkach kryzysu, jaki ogarnął świat, tym bardziej, że pełna identyfikacja przyczyn, znamion i skutków kryzysu jeszcze nie nastąpiła. Wydłużają się okresy oceniane jako zagrożone recesją czy – jak w wypadku Polski – spowolnieniem gospodarczym. Przyjmowane przez wiele krajów plany ratunkowe dla systemów bankowych czy pakiety stymulacyjne dla gospodarek mają je chronić przed radykalnym obniżeniem tempa wzrostu, spadkiem inwestycji, brakiem płynności w sektorze bankowym, a także przed brakiem dostępności kredytu dla realnej gospodarki czy wysokim bezrobociem. Jednak jak do tej pory nie widać tego efektów. Olbrzymia część krajów zwiększa do granic możliwości własne zadłużenie oraz skalę deficytu bieżącego, np. Wielka Brytania, Francja, USA czy Irlandia (przy czym Irlandia już dziś opracowała trudny plan redukcji deficytu do 2013 r.). Polska w tym kontekście broni czterech istotnych dla oceny wiarygodności gospodarki czynników, które jednocześnie są ważnymi siłami napędowymi rozwoju. Są to:

- niski poziom deficytu budżetowego oraz ostrożność w zwiększaniu skali długu publicznego, co jest wyrazem zapobiegliwości, jeśli chodzi o finansowanie zadłużenia w przyszłości;
- utrzymanie działań prorozwojowych, co oznacza potrzebę wysiłku inwestycyjnego, wspieranego środkami unijnymi, większą dostępnością kredytów dla gospodarki, kontynuacją inwestycji innowacyjnych technicznie oraz nastawionych na poprawę kapitału intelektualnego;
- droga do euro jako kamienia milowego polskiego rozwoju, kończąca *de facto* adaptacyjny okres transformacji;
- konieczność dalszych reform strukturalnych i budowania polityki rozwoju, bo tylko to może neutralizować skutki spo-

wolnienia i wprowadzić kraj na trakt „twórczej destrukcji” w okresie zagrożenia kryzysem.

Można powiedzieć, że licząc na utrzymanie pro wzrostowego popytu konsumpcyjnego, uda się równolegle utrzymać tempo inwestycji – jest to klucz do utrzymania skali wzrostu na odpowiednim poziomie. Polskę w okresach kryzysów po 1989 r. charakteryzowała niesłychanie dogłębna adaptacyjność:

- powszechne uwolnienie potencjału przedsiębiorczości w latach 1989–1993, co pozwoliło na najszybsze wśród krajów transformujących się wyeliminowanie przewidywanych i nieuniknionych skutków zapaści gospodarczej związanej z transformacją systemową;
- adaptacyjność restrukturyzacyjna kryzysu lat 1999–2001/2002 polegająca na niesłychanym wysiłku przedsiębiorstw dostosowywania się do nowych wymogów, choć przejściowo wiązała się ze znaczącą redukcją popytu na pracę, zaowocowała skokiem jakościowym w eksporcie;
- wreszcie – obecna adaptacyjność musi mieć charakter innowacyjno-inwestycyjny, uruchamiając kolejne pokłady kreatywności i przedsiębiorczości Polaków, by mimo wszystkich ograniczeń zewnętrznych, budować trwałe przewagi konkurencyjne kraju.

W perspektywie 2030 r. – ponad 20 lat – obecny kryzys światowy nie jest być może ani jedynym, ani największym, z jakim przyjdzie się zmierzyć polskiej gospodarce. Dlatego właśnie – **mimo bieżących zagrożeń i w cieniu kryzysu – strategiczna wizja o kompleksowym charakterze jest niezbędna.**

Perspektywa strategiczna a solidarność pokoleń

Jest dostatecznie wiele przesłanek, np. wyzwania demograficzne, klimatyczne, zagrożenia nierównomiernością rozwoju społecznego i terytorialnego czy skala zmian technologicznych, oddziałujących na procesy gospodarcze i model pracy, a pośrednio na style życia, żeby myśleć strategicznie o przyszłości, nie dowierzać perspektywie wyznaczonej przez „dzis”. Kluczowe staje się zatem podejście dostrzegające wymiar międzypokoleniowy.

Strategicznie pojmowana polityka rozwoju wymaga, aby decyzje podejmowane dzisiaj oceniać w kategoriach wpływu na przynajmniej jedno przyszłe pokolenie. Oznacza to rosnącą świadomość, że dążenie do równowagi między pokoleniami powinno stać się dominantą działań państwa i w państwie. Założeniem takiej perspektywy nie jest zamiar konfrontacji ani konfliktowania pokoleń, lecz – odwrotnie – lepsze zrozumienie potrzeby współpracy, świadomy wybór modelu redystrybucji opieki nad dziećmi i osobami starszymi, ograniczenie skali międzypokoleniowego zadłużenia (w długu publicznym i w systemie emerytalnym), wreszcie akceptacja odmienności wizji świata. Oznacza to, że w decyzjach dotyczących warunków startu zawodowego osób, które się dzisiaj rodzą, a będą wchodziły na rynek pracy w 2030 r., trzeba brać pod uwagę właściwe dla przyszłości determinanty – model kariery zawodowej i łączenia pracy z życiem. W tym sensie **istotą polityki rozwoju jest wytworzenie przestrzeni dla indywidualnych strategii wyboru osób, rodzin i wspólnot.**

Trzeba przy tym pamiętać, że siły generujące rozwój w każdym pokoleniu opierają się na aspiracjach: nastawieniu na zmianę, na poprawę losu i życia – niewiele można zbudować na nastawieniu roszczeniowym i domaganiu się od rządzących bezwarunkowego spełniania żądań. **Napięcie między siłami roszczeń a siłami aspiracji najdobitniej definiuje obecny moment rozwojowy w Polsce na płaszczyźnie społecznej.** Od mądrej polityki solidarności pokoleń, racjonalnego i warunkowego uwzględniania roszczeń, lecz także przemyślanego sposobu tworzenia szans na spełnianie aspiracji zależy to, czy podążymy drogą dryfu rozwojowego, którą będzie kierował przypadek, czy też będziemy świadomie wybierać spośród opcji rozwoju ukierunkowanych na realizację aspiracji obecnych i przyszłych pokoleń.

Niezbędna jest **synergia między perspektywą solidarności pokoleń a strategiczną orientacją w rządzeniu.** Kluczowe cechy tej orientacji to: **prymat przyszłości nad teraźniejszością oraz kapitału społecznego rozwoju nad kapitałem społecznym przetrwania.**

Prymat przyszłości nad teraźniejszością oznacza od wagę spojrzenia w przyszłość późniejszą co najmniej o jedno pokolenie, doprowadzenie do spójności decyzji bieżących ze strategicznymi wyborami. Nie można dążyć do wzrostu korzystania z wartościowej pracy obywateli jako dźwigni rozwoju, a zarazem utrudniać funkcjonowanie na rynku pracy lub wręcz zachęcać do wczesnego opuszczania go.

Nie można budować przyszłych przewag konkurencyjnych na zadłużeniu, którego trudy spłacania odczuwać będą następne pokolenia. Ważna dla tak definiowanej orientacji strategicznej jest harmonizacja działań reformatorskich z utrzymywaniem wpływu politycznego po to, aby sprawując władzę, w pełni sprzyjać osiągnięciu przez Polskę długofalowych celów strategicznych. Mądre przywództwo powinno wspomagać wybór między bieżącą walką o poparcie elektoratu, a kładzeniem podwalin pod przyszłe przewagi konkurencyjne.

Dla strategicznie zorientowanego rządu oparciem jest kapitał społeczny. W Polsce z powodów historyczno-kulturowych skupia się on bardziej na przetrwaniu, obronie wartości i odrębności, a mniej jest nastawiony na otwartość. Dopiero transformacja przyniosła wzrost społecznego kapitału adaptacji w różnych środowiskach. Był on jednak najmocniej oparty na indywidualizmie. To, czego potrzebujemy dla przyszłych sukcesów i realizacji szans, wiąże się ze wspólnotowym, grupowym kapitałem rozwoju, rosnącą zdolnością do współpracy, rozumienia się, zaufania, wspólnotowego patrzenia w przyszłość.

Kapitał społeczny i jego funkcje rosną w dobie powszechnej komunikacji, dostępności każdej informacji i wiedzy, sieciowego charakteru relacji międzyludzkich, nowo definiowanych pozycji i struktur społecznych. **Trzeba jednak pamiętać, że czynnikiem rozwijającym kapitał społeczny jest sprawne i przyjazne państwo.**

Jakie wyzwania musimy podjąć w perspektywie 2030 r.?

1. Wzrost i konkurencyjność
2. Sytuacja demograficzna
3. Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy
4. Odpowiedni potencjał infrastruktury
5. Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne
6. Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego
7. Solidarność i spójność regionalna
8. Poprawa spójności społecznej
9. Sprawne państwo
10. Wzrost kapitału społecznego Polski

Czynniki rozwojowe: zaufanie, spójność, kreatywność, mobilność, konkurencyjność

W Raporcie, definiując **dziesięć kluczowych wyzwań**, jakie stoją przed Polską, pokazujemy, jak kształtują je globalne i przyszłe czynniki rozwoju.

Zaufanie

Nowoczesny kapitał społeczny, czyli – w pewnym skrócie – ZAUFANIE, kształtują liczne składowe. Wpływa na niego tożsamość narodowa, najmocniej zaś te jej cechy, które we współczesnym świecie charakteryzują się otwartością, wspólnotowością, pogłębionymi silnymi więziami środowiskowymi, rosnącą tożsamością różnych grup. Oparty na takich tradycjach i wzorcach kapitał społeczny pomnaża zaufanie, zwiększa zdolność do kooperacji, zakorzenia w świecie własnej kultury, a także wśród wielości przenikających się współcześnie kultur, jest podstawą nowoczesnej relacji obywatel–państwo. Tak budowane zaufanie stanowi istotną wartość dodaną w procesach rozwojowych. **Skupia na tym uwagę WYZWANIE 10 Raportu, choć zarazem wątki dotyczące roli kapitału społecznego jako czynnika rozwojowego pojawiają się w charakterystykach każdego wyzwania. Nie można jednak budować kapitału społecznego bez wiarygodności państwa, bez jego sprawności.**

Wiarygodność instytucji publicznych winna pogłębiać zaufanie do własnego państwa, a także do życia publicznego w ogóle. Nie da się jej budować bez modernizacji sektora publicznego, bez sprawności państwa działającego służebnie wobec swoich obywateli, użytkowników różnego rodzaju ofert usługowych, jakie państwo przedstawia. Tylko sprawne instytucjonalnie państwo wyzwala energie rozwojowe i sprzyja konkurencyjności gospodarki.

O dylematach związanych z kwestiami sprawnego państwa mówi rozdział poświęcony WYZWANIU 9.

Spójność społeczna i terytorialna

Długoterminowa perspektywa rozwoju wymaga nie tylko zaufania społecznego i sprawnego państwa, lecz także **SPÓJNOŚCI – zarówno w wymiarze społecznym, jak i terytorialnym.** Nie chodzi tu wyłącznie o skalę nierówności, model zabezpieczenia społecznego, poziom transferów społecznych i ich efektywność czy wreszcie o praktycznie realizowaną solidarność pokoleń lub konwergencję regionalną. Przede wszystkim trzeba rozumieć, że procesy rozwoju ujawniają zmienność tempa, a tym samym różnorodne deficyty i dysfunkcje związane z odrębnością, odmiennością szans i możliwości – osób niepełnosprawnych fizycznie, gorzej wykształconych, niemających dostępu do Internetu, osób o gorszej kondycji zdrowotnej w ostatnich latach życia, osób mało zarabiających, które nie mogą samodzielnie utrzymać rodziny ani realizować własnych aspiracji, czy – patrząc z zupełnie innej perspektywy: regionów o niższym od dziesięcioleci potencjale rozwojowym, obszarów nisko zurbanizowanych, terenów wiejskich z nadmiarem zatrudnienia w rolnictwie, części Polski drenowanych migracją itp. **Polityka spójności w ten sposób definiowana i dobrze adresowana do odpowiednich odbiorców z właściwymi narzędziami,** jest odpowiedzią na deficyty, uzupełnia potrzeby, stwarza szanse i organizuje możliwości, w rezultacie przyspieszając rozwój i poprawiając jego warunki. **W rozdziale prezentującym WYZWANIA 7 i 8 odnosimy się do potrzeby rozstrzygnięcia dylematów kluczowych dla tych problemów.**

Potencjał kreatywności

Potencjał kreatywności społeczeństwa i gospodarki to w nowoczesnych teoriach rozwoju coś znacznie więcej niż rezultaty procesów wzrostu skolaryzacji na poziomie wyższym i uczenia się przez całe życie. Współczesna klasa kreatywna to swoista cyganeria, ludzie różnych zawodów: inżynierowie, informatycy, nauczyciele, fotografowie, doradcy, organizatorzy życia publicznego. Kreatorami są więc – artyści słowa, mediów, komputera, projektów architektonicznych, strojów, ogrodów, wnętrz zwykłych domów, spędzania czasu wolnego i kultury zakupów. W tym gronie znajdują się również menedżerowie, prawnicy, lekarze, zarządzający marketingiem i sprzedażą. To kreatorzy usług konsumpcyjnych i postmaterialnych, nadających społecznościom, szczególnie wielkomiejskim (wielkomiejskość jest synonimem centrów rozwoju), nowy wymiar: równowagę pracy i życia, równowagę wysiłku i czasu wolnego.

Rozwój potencjału kreatywności wymaga kreatorów sieci wymiany i współpracy, często aury wielkomiejskiej, przede wszystkim jednak swojej **synergii (tak twierdzi twórca koncepcji Richard Florida) 3T: technologii, tolerancji i talentów.** Istnieją wyraźne korelacje między otwartością na różnorodność i odmienną (orientacje seksualne, narodowości, zwyczaje) a efektywnością w rozwoju technologii, zgłaszaniu patentów, nowych przedsięwzięciach gospodarczych. Warunkiem nie tylko ujawniania talentów, lecz także ich rozwoju, jest sprzężenie między nowoczesnością gospodarki a jakością oferowanego w danym miejscu życia. To utalentowani ludzie wybierają miejsca rozwoju, jak uzasadnia Florida. Podstawowym czynnikiem jest wysoka jakość kształcenia i rosnąca

Nowy wymiar mobilności

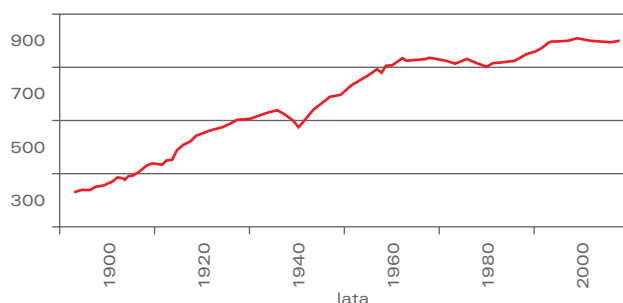
liczba osób z coraz wyższym i uzupełnianym w karierze życiowej i zawodowej wykształceniem. Specjalnego **znaczenia nabiera umiejętna realizacja przez system edukacji dwóch funkcji: egalitarnej (wczesna edukacja gwarantująca wyrównywanie szans, dostęp dla wszystkich do każdej możliwej ścieżki edukacyjnej) oraz elitarniej (wyławianie talentów już we wczesnej fazie).**

Na kapitale ludzkim i intelektualnym można więc budować kapitał kreatywny. Przyszła kreatywność polskiej gospodarki już dzisiaj wymaga inwestycji w nowoczesne kompetencje, akceptację odmienności, rozwój kapitału intelektualnego, innowacyjność w relacjach między biznesem, nauką i kulturą. **Problematykę uwarunkowań rozwoju kreatywności w Polsce podnoszą kwestie zawarte w WYZWANIACH 6, 7 i 10.**

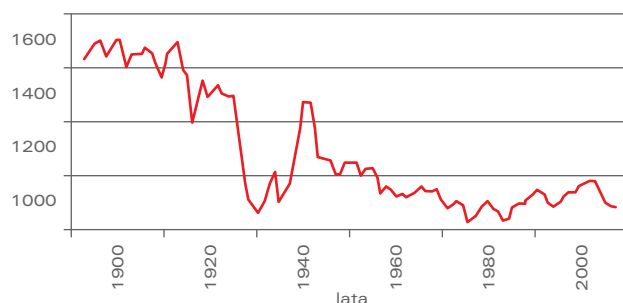
Nowy wymiar mobilności

Fundamentalnymi cechami współczesnej gospodarki oraz rynku pracy są mobilność i potrzeba adaptacyjności. Ponad 200 mln migrujących za pracą w 2007 r. przesłało do swoich domów rodzinnych prawie 340 mld USD. Kariera zawodowa wymaga zmian i dostosowań, a model uczenia się przez całe życie uzupełnia nauka w każdych okolicznościach (*life wide learning*). Lepiej wyedukowani pracownicy później zaczynają karierę zawodową, co powoduje, że skracanie się czasu pracy nie przyniosło w całym XX w. w efekcie bilansowym większej puli czasu wolnego. Przedstawiają to rysunki 0.1, 0.2 i 0.3.

Rysunek 0.1. Roczna liczba godzin spędzonych w szkole przez osoby w wieku 5–22 lata, per capita



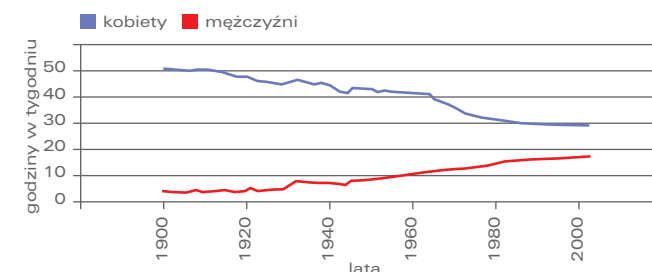
Rysunek 0.2. Roczna liczba godzin przepracowanych w biznesie przez osoby fizyczne w wieku 16+



Rysunek 0.3. Roczna liczba godzin czasu wolnego per capita



Rysunek 0.4. Rozkład zajęć domowych między partnerami



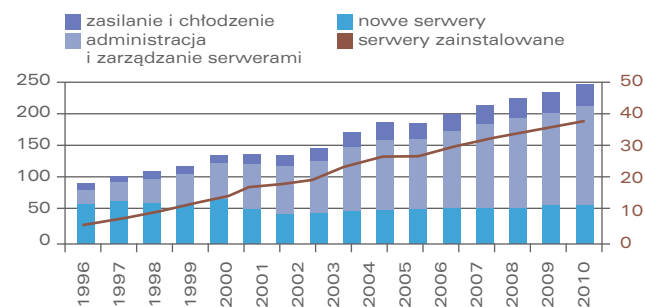
Wiąże się z tym bardziej równoprawny rozkład zajęć w domu, dzielony między partnerami nawet wówczas, gdy zmieniają się modele rodziny i pojawia się trend deinstytucjonalizacji rodziny.

Nowy wymiar mobilności

Zmieniają się formy zatrudnienia, rośnie znaczenie samozatrudnienia oraz indywidualizacja kontraktów i samodzielnosc realizowanych zadań. Telepraca i *part time job* umożliwiają łączenie pracy i funkcji domowych. **W cykl życia na nowych zasadach wpisuje się cykl kariery zawodowej, a kluczową kompetencją pracownika staje się po prostu adaptacyjność. Podkreślamy dylematy i zadania związane z tą problematyką w opisie WYZWANIA 3, a także WYZWANIA 2 skupionego na odpowiedzi na wyzwania demograficzne, jakie stoją przed światem oraz Polską.**

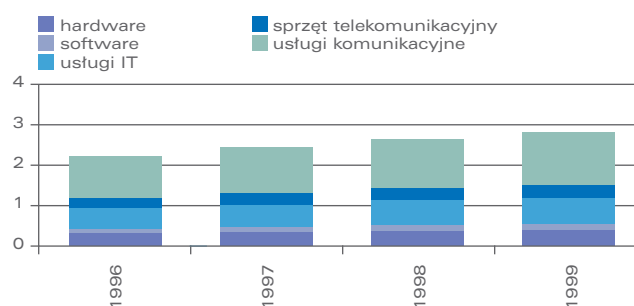
Jednym z czynników wzrostu mobilności jest **wirtualizacja pracy, gospodarki i życia**. Efektywność czasu pracy mierzy się możliwościami działania w formule 7/24 (7 dni w tygodniu przez 24 godziny). Ginie dystans komunikacyjny, kooperacja globalna dotyczy zarówno produkcji, jak i usług. Nie można już sobie wyobrazić zarządzania bez odpowiednich sieci i serwerów IT,

Rysunek 0.5. Światowe wydatki (w mld USD)



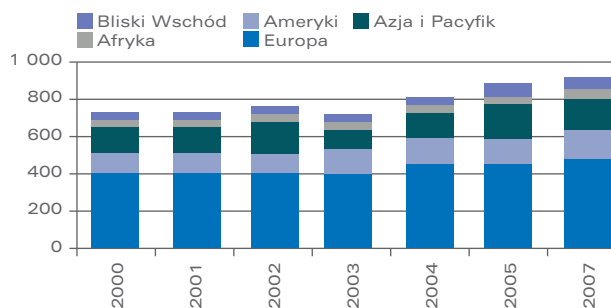
Źródło: The Economist.

Rysunek 0.6. Wydatki użytkownika końcowego (w bln USD)



Źródło: The Economist.

Rysunek 0.7. Liczba turystów odwiedzających



Źródło: The Economist.

* Dane szacunkowe

co pokazuje rysunek 0.5. Rozrasta się model *self-services*, ale zwiększają się także nakłady na *cloud computing*, umożliwiające niebywałą łączność dzięki synergii informatyki i telekomunikacji, co z kolei przedstawia rysunek 0.6.

W krajach UE w latach 1995–2005 rozwój nowych technologii był w ok. 50% czynnikiem całości poprawy wydajności w gospodarce. Czy zmiany w technologiach będą oddziaływały na taką skalę w nadchodzącym okresie do 2030 r. – trudno przewidzieć. Niemniej jednak w gospodarce takiej jak polska jest to oczywiste. Nowe rozwiązania teleinformatyczne zmieniają nie tylko procesy produkcji i zarządzanie handlem, ludźmi czy finansami, ale także, zmieniając style życia, wytwarzają nowe oczekiwania konsumpcyjne. **O roli teleinformatyki w przemianach ekonomicznych i społecznych piszemy w WYZWANIU 4.**

Mobilność oznacza również swobodę przekraczania granic w celu poszukiwania pracy oraz w celach turystycznych, a w konsekwencji – otwartość na doświadczenia wielokulturowe. Należy podkreślić, że 50 lat temu podróżowało około 30 mln ludzi rocznie, 10–15 lat temu – 300 mln, a obecnie prawie miliard (rysunek 0.7).

Geograficzne impulsy mobilności zmieniają życie ludzkie. Tym sposobem właśnie mobilność – zawodowa, wirtualna, życiowa, geograficzna – staje się czynnikiem rozwoju.

Co oznacza, że mobilność jest na taką skalę czynnikiem rozwoju? Zmieniająca się, dynamiczna kariera zawodowa staje się coraz bardziej rezultatem woli i personalnych poszukiwań jednostki realizującej swoje aspiracje. Dzieje się tak coraz częściej zarówno w gospodarkach rozwiniętych, jak i w kręgu gospodarek definiowanych jako rozwijające się albo wschodzące. Rosną więc pokolenia aspiracji zderzające się swoją mobilnością i adaptacyjnością z pokoleniami roszczeniowymi, co oczywiście nie oznacza, że linia podziału przebiega wyłącznie pokoleniowo.

Mobilność, konkurencyjność (1)

Potrzeba urzeczywistnienia aspiracji motywuje do wysiłku, lecz także – dzięki mobilnym technologiom współczesnego świata – do współpracy, wymiany informacji, osiągania celów dzięki spożytkowaniu wiedzy i umiejętności innych. 1,5 mld użytkowników Internetu, a niebawem ponad 1 mld uczestników e-handlu, nie mówiąc o 600 mln osób używających Internetu za pośrednictwem telefonu komórkowego – to najlepszy przykład, jak można korzystać z doświadczenia i dorobku innych w poszukiwaniu urzeczywistnienia własnych zamierzeń i aspiracji.

Realne i wirtualne przekraczanie granic staje się symbolem nowych czasów mimo kryzysu 2008 r., który spowalnia tempo przemian. Konsumenci czasu wolnego, turyści – ci podróżnicy XXI w. – już nie tylko w liczbie ponad 70 mln odwiedzają tradycyjną Francję, ale 65 mln odwiedzi w 2009 r. Chiny. Nawet jeśli będą korzystali ze zbiorowych ofert, to marketing współczesny będzie chciał dotrzeć do nich indywidualnie. Dodatkową cechą mobilności jest personalizacja oczekiwań, zachowań, potrzeb. To właśnie dlatego współczesna mobilność jest źródłem zmian w systemach edukacji, które muszą być coraz bardziej nastawione na personalizację usług, na dopasowanie. Z czasem będzie tak ze zdrowiem (procesy profilaktyki i terapii dopasowane komputerowo do cech jednostkowych). W wielu dziedzinach pracy zresztą już tak się dzieje, gdyż rośnie indywidualizacja zadań i odpowiedzialności.

Znaczenie mobilności jako kluczowego czynnika rozwoju będzie rosło w perspektywie 2030 r.

Konkurencyjność

O konkurencyjności gospodarki, czyli o realizacji szans rozwojowych, decyduje jej produktywność. **O warunkach**

makroekonomicznych i dylematach przyszłego rozwoju mówi WYZWANIE 1.

Na szeroko pojmowaną produktywność może wpływać wiele elementów. Uwzględniają je wszechstronnie badania indeksów konkurencyjności prowadzone od lat pod kierunkiem Michaela E. Portera. Fazy i obszary konkurencyjności są wielorakie, a komponenty tworzą 12 kluczowych filarów.



Źródło: The Global Competitiveness Report 2008–2009.

Konkurencyjność (2)

O tym, w jakiej fazie rozwoju znajduje się dana gospodarka – czy jest zorientowana na bazowy wzrost, czy na składniki rozwoju powiązane z efektywnością, czy na innowacyjność – decyduje też poziom PKB *per capita*, co Polskę sytuuje wśród krajów przechodzących właśnie z fazy orientacji na efektywność do fazy innowacyjnej (wśród nowych krajów członkowskich UE tylko Czechy i Słowenia spełniają kryterium PKB *per capita* – ponad 17 tys. USD).

Polska w ostatnim rankingu (2008/2009), przesunęła się z fazy 2. do grupy przejściowej między fazą efektywności a fazą innowacji i zajmuje 53. miejsce.

Nie zmienia to faktu, że wśród krajów o podobnym profilu konkurencyjności wyróżniamy się większym rynkiem, za to słabszym wykorzystaniem nowoczesnych technologii i mniejszą sprawnością oraz atrakcyjnością rynku finansowego, nie mówiąc już o słabościach infrastruktury (jakość dróg – 128. pozycja w rankingu), stosowaniu innowacji czy ograniczeniach instytucjonalnych. W tym ostatnim obszarze ciężar nadmiaru regulacji, nieprzejrzystość procesu podejmowania decyzji (128. miejsce w rankingu na 134 państwa), brak zaufania do polityków, efektywność prawa oraz skala marnotrawienia środków publicznych sytuują Polskę nisko w ocenach porównawczych. Jesteśmy paradoksalnie ciągle w punkcie wyjścia w wypadku rywalizacji konkurencyjnej, jeżeli chodzi o uwarunkowania

Rysunek 0.8. Etapy rozwoju



Źródło: The Global Competitiveness Report 2008–2009.

instytucjonalne. Są to jednak bariery stosunkowo łatwe do pokonania.

O infrastrukturalnych barierach rozwojowych Polski mówią rozdziały przedstawiające WYZWANIA 4 i 5, dotyczące energetyki, bezpieczeństwa energetycznego kraju i potrzeby harmonizacji polityki energetycznej z polityką klimatyczną.

Warto podkreślić, że Polska ma (rysunek 0.8) przewagi konkurencyjne w obszarach związanych z kwestiami zdrowia (mierniki są bardzo ogólne i wiążą się z zagrożeniem epidemiami chorób o podstawowym znaczeniu, np. malaria czy AIDS, choć odstawiamy negatywnie, jeżeli chodzi o śmiertelność niemowląt), edukacji podstawowej i wyższej (w nakładach na edukację zajmujemy w rankingu 27. miejsce na świecie), relatywnie w użytkowaniu telekomunikacji i Internetu, dostępności funduszy typu *venture capital* czy elastyczności płacowej, a także pod względem kosztów zwolnień i skali aktywności zawodowej kobiet.

Porównując się z krajami ocenianymi wyżej, ale na zbliżonej pozycji, można stwierdzić, że przewaga Czechów i Słowaków wiąże się z lepszą infrastrukturą energetyczną i kolejową, lepszą relacją między wzrostem płac a wzrostem produktywności, większą dostępnością inżynierów na rynku pracy i lepszymi wynikami w edukacji nauk ścisłych. Słowacy mają ponadto przewagi w edukacji podstawowej

(mimo niższych nakładów na edukację) i szkolnym dostępem do Internetu. Ich gospodarkę charakteryzują niższe bariery handlowe, mniejsza restrykcyjność dla przepływu kapitału oraz większa skala FDI połączonego z transferami technologii. Mają też wyższe niż Polska PKB *per capita* (o około 2 tys. USD).

W porównaniu z Portugalią wypadamy gorzej w obszarze sprawności działania instytucji oraz pod względem infrastruktury, a znacznie gorzej w dostępności nowych technologii, jakości i elastyczności praw regulujących ICT czy absorpcji technologii w firmach. Z drugiej strony, stabilność makroekonomiczna oraz regulacje rynku pracy Portugalii są oceniane niżej od polskich. To dowodzi, że *de facto* wiązka czynników określających siłę konkurencyjności danej gospodarki może być różna i zmienna dla różnych typów gospodarek, dla potencjalnej specyfiki przewag konkurencyjnych danego kraju.

Z analizy zarówno uwarunkowań profilu konkurencyjności, oceny obecnych przewag konkurencyjnych, jak i słabości wynika, że to, co jest dzisiaj przewagą, wymaga wzmocnienia, to zaś, co jest barierą, wymaga poprawienia. Najniższe oceny otrzymują w ewaluacji Polski cztery obszary: infrastruktura (2,8), innowacyjność (3,2), otoczenie instytucjonalne (3,6), gotowość do absorpcji technologii (3,8).

Przedstawiając horyzont zadań związanych z poprawą konkurencyjności, nie wolno zapominać o zmiennej dynamice sytuacji na świecie. Inne kraje również wyznaczają swoje cele, toteż pozycja w rankingach zawsze ma charakter relatywny – można w określonym czasie w danym kraju osiągnąć wysoki poziom poprawy, ale inni mogą to zrobić lepiej i szybciej. Aby więc uniknąć prostej rywalizacji, zadania i cele w zakresie poprawy konkurencyjności wymagają sprzęgnięcia z fundamentalnymi wyzwaniem, przed jakimi stoi Polska w perspektywie 2030 r.

Identyfikacja wyzwań, jakie stoją przed Polską i rozwojem kraju w perspektywie 2030 r., musi odnosić się do przedstawionych powyżej podstawowych czynników zmiany, ważnych wewnętrznie, ale przede wszystkim zewnętrznie. Scharakteryzowaliśmy pięć czynników zmiany i rozwoju, poczynając od najbardziej „miękkich” i społecznych – zaufanie i spójność – a kończąc na wielowymiarowych czynnikach ekonomiczno-społecznych: kreatywności, mobilności i konkurencyjności.

Polsce potrzebne są zarówno rozwój infrastruktury, budowa potencjału kapitału intelektualnego i podstaw innowacyjności, jak i poprawa warunków instytucjonalnych funkcjonowania gospodarki oraz wzrost zaufania i sprawności państwa. Tak definiuje te potrzeby cały RAPORT – POLSKA 2030.

Lista krajów/gospodarek na różnym etapie rozwoju

Etap 1	Przejście z etapu 1 do 2	Etap 2	Przejście z etapu 2 do 3	Etap 3
Bangladesz	Armenia	Albania	Bahrajn	Australia
Benin	Azerbejdżan	Algeria	Barbados	Austria
Boliwia	Botswana	Argentyna	Chile	Belgia
Burkina Faso	Brunei	Bośnia i Hercegowina	Chorwacja	Kanada
Burundi	Chiny	Brazylia	Estonia	Cypr
Kambodża	Salwador	Bułgaria	Węgry	Czechy
Kamerun	Gruzja	Kolumbia	Łotwa	Dania
Czad	Gwatemala	Kostaryka	Litwa	Finlandia
Wybrzeże Kości Słoniowej	Iran	Republika Dominikany	Polska	Francja
Egipt	Jordania	Ekwador	Katar	Niemcy
Etiopia	Kazachstan	Jamajka	Rosja	Grecja
Gambia	Kuwejt	Macedonia, FYR	Słowacja	Hongkong
Ghana	Libia	Malezja	Tajwan, Chiny	Islandia
Gujana	Maroko	Mauritius	Trinidad i Tobago	Irlandia
Honduras	Oman	Meksyk	Turcja	Izrael
Indie	Arabia Saudyjska	Czarnogóra		Włochy
Idonezja	Wenezuela	Namibia		Japonia
Kenia		Panama		Korea Południowa
Kirgistan		Peru		Luksemburg
Lesotho		Rumunia		Malta
Madagaskar		Serbia		Holandia
Malawi		RPA		Nowa Zelandia
Mali		Surinam		Norwegia
Mauretania		Tajlandia		Portugalia
Mołdawia		Tunezja		Puerto Rico
Mongolia		Ukraina		Singapur
Mozambik		Urugwaj		Słowenia
Nepal				Hiszpania
Nikaragua				Szwecja
Nigeria				Szwajcaria
Pakistan				Zjednoczone Emiraty Arabskie
Paragwaj				Wielka Brytania
Filipiny				USA
Senegal				
Sri Lanka				
Syria				
Tadżykistan				
Tanzania				
Timor Wschodni				
Uganda				
Wietnam				
Zambia				
Zimbabwe				

Źródło: The Global Competitiveness Report 2008–2009.

Polska 2030 – w jakim kierunku?

Uniknięcie dryfu rozwojowego oznaczać musi świadomą politykę **wspierania** z jednej strony „lokomotywu rozwoju”, a z drugiej – tworzenia warunków dyfuzji przeciwdziałającej negatywnym skutkom polaryzacji. Dyfuzja to przenikanie się, proces uzupełniania zasobów, dzięki któremu np. wyrównują się poziomy życia. **Wzmocnienie procesów dyfuzyjnych następować może wówczas, gdy różne instytucje i instrumenty aktywności państwa nastawione są właśnie na wyrównywanie szans**, czy to w edukacji, czy w dostępie do różnych zawodów i ścieżek kariery, czy w warunkach dających pełną dostępność do usług publicznych (system wczesnej edukacji, system zabezpieczenia społecznego, system ochrony zdrowia), komercyjnych (korzystanie z Internetu i usług świadczonych za jego pośrednictwem) i kulturotwórczych.

Dlatego **warunkiem koniecznym promocji i wdrażania polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju jest usprawnienie funkcji państwa**. Podstawą sprawności jest dobra jakość przejrzystości stanowionego prawa, merytoryczne i adekwatne traktowanie obywateli przez instytucje publiczne, szybkość skutecznego działania policji, prokuratury i sądownictwa, internetyzacja usług publicznych, eliminacja biurokracji itp. Jest też istotne, by debata publiczna i współpraca interesariuszy dialogu sprzyjała działaniom na rzecz wspólnego dobra, a jednocześnie pozwalała budować konsens społeczny wokół decyzji kluczowych dla wyborów w polityce publicznej.

Wzrost sprawności państwa będzie poprawiał poziom zaufania społecznego. Jeśli na nowych zasadach oprzeć relacje państwa z obywatelem (w tym także z organizacjami obywatelskimi), można uzyskać o wiele potężniejsze efekty i wartość dodaną. Będzie nią uzupełniająca rola *welfare society* w pełnieniu różnych funkcji przeciw wykluczeniu społecznemu, marginalizacji, wzmacniając samodzielność tych osób i grup społecznych, które dziś mogą zwykle korzystać jedynie z pozbawiających samodzielności transferów pieniężnych. **W polityce spójności społecznej, zarówno zresztą państwa, jak i jego partnerów w realizacji tego rodzaju zadań (partnerem mogą być też podmioty komercyjne oferujące pomoc i usługi w sferze społecznej)**, kluczowe jest dostrzeganie podmiotowości grup i jednostek. Tylko np. podmiotowe podejście do niepełnosprawnych, dostrzegające ich potencjał, a nie wyłącznie ułomności i deficyty – może zreorientować i zwiększyć skuteczność realnej reintegracji społecznej w Polsce większości spośród 5,5 mln osób niepełnosprawnych.

Ale zaufanie społeczne to także otwartość różnych społeczności na siebie i wewnątrz nich samych: w rodzinie, w przedsiębiorstwie (gdzie spędzamy niemal połowę życia), we wspólnocie lokalnej, wśród członków jednego pokolenia doświadczających wspólnoty odczuwania wartości. Nie chodzi o stymulację ze strony państwa miękkiej tkanki relacji społecznych, ale o nieszkodzenie. Wzorce nietolerancji, fałszywe

wartości kulturowe, jałowość debaty publicznej, nastawionej na nienawistną walkę – szkodzą kapitałowi społecznemu. **A polskiemu kapitałowi społecznemu potrzeba zdolności do współpracy**, umiejętności działania wspólnotowego – nie tylko dlatego, że z punktu widzenia spójności społecznej jest to ważne dla równości i integracji społecznej, ale również dlatego, że ponieważ tego rodzaju zdolności są kluczowymi kompetencjami we współczesnym rozwoju gospodarczym, w korzystaniu z siły kreatywności.

Jeżeli takie kategorie, jak kapitał społeczny, sprawność państwa i rządzenia, aktywizująca polityka spójności społecznej, dobrze adresująca swoje narzędzia – są czynnikami wspierającymi procesy dyfuzyjne, to zarazem **musimy dostrzec zagrożenia dla dyfuzji. Tworzą je zapóźnienia cywilizacyjne w obszarze szeroko pojmowanej infrastruktury**. Dostępność transportowa Polski jest na niskim poziomie, przy czym grozi nam podwójna peryferyjność – centrów rozwojowych kraju wobec Europy i świata, oraz terenów o gorszym potencjale rozwojowym (obszary wiejskie, małe miasta, regiony Polski Wschodniej) w stosunku do aglomeracyjnych centrów rozwojowych Polski. Jeśli w perspektywie dekady nie uzupełnimy sieci transportowych o podstawowym charakterze – dróg i kolei, a do 2030 r. nie unowocześnimy sieci transportowych, tak by do portu lotniczego docierało się z każdego zakątka kraju nie z dwiema, ale z jedną przesiadką, to osłabimy swoją pozycję konkurencyjną w gospodarce.

Polska 2030 – w jakim kierunku?

W polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju nie rozwiążemy problemu realnej konwergencji między regionami, jeśli nie wyeliminujemy groźby wykluczenia transportowego i cyfrowego.

Ale w kreacji tej polityki i wysokich nakładów potrzebnych na jej realizację ważne jest, by sprawność zarządzania tymi zmianami połączona była z **nowym modelem polityki regionalnej**. Musi się ona opierać na koncepcji **przestrzennego rozwoju kraju**, bo tylko wtedy będziemy w stanie odpowiedzieć np. na pytanie, czy państwo powinno przyspieszać procesy redukcji zatrudnienia w rolnictwie, czy też zostawić je naturalnemu biegowi, systematycznie tworząc warunki ułatwiające powstawanie nierolniczych miejsc pracy na terenach wiejskich. Sytuacja, w której wiejskie gospodarstwa domowe w 37% utrzymują się z transferów społecznych, po prostu ogranicza szanse rozwojowe mieszkańców wsi.

Kluczową infrastrukturą jest także sieć energetyczna, ciepłownicza i paliwowa. Słabość potencjału energetycznego Polski, niska sprawność przesyłu przy związanych z zakładanym wysokim tempem wzrostu potrzebach energetycznych do 2030 r. wymagają olbrzymich inwestycji w energetykę. Niezmiennie ważne jest, by **jasno podzielić odpowiedzialność państwa za sieci i przesył, a stworzyć dobre, konkurencyjne, rynkowe warunki rozwoju sektora firm energetycznych**, które same będą uczestniczyły w rozbudowie potencjału inwestycyjnego, nie przenosząc całego ciężaru kosztów na odbiorców energii. Z punktu wi-

dzenia użytkownika do 2020 roku trzeba zapewnić dostęp do energii elektrycznej i ciepła pochodzących z różnych źródeł (także energii nuklearnej i efektywnie w sensie kosztowym wprowadzanych w życie rozwiązań OZE). Tylko dzięki otwarciu polskich sieci wymiany energii i paliw na europejski system bezpieczeństwa możemy osiągnąć dywersyfikację źródeł gazu i ropy.

Odrabianie zapóźnień cywilizacyjnych – zarówno dotyczących bezpośrednio obywateli, jak i tych, które obywatele odczuwają poprzez dostępność i infrastrukturę – będzie się wiązało z **inwestycjami, i to o charakterze celu publicznego**, chociaż często praktycznie finansowanymi z różnych źródeł: europejskich, budżetowych lub zwiększających dług publiczny (obligacje infrastrukturalne Skarbu Państwa, chyba że z czasem firmy infrastrukturalne będą tak wiarygodne na rynku, że jak w wielu rozwiniętych gospodarkach, ich własne emisje obligacji będą mogły wspierać rozwój inwestycji). **Ponadprzeciętne tempo rozwoju będzie wymagało pełniejszej mobilizacji zasobów, w tym także oszczędności krajowych. Model rozwoju można oprzeć tylko na inwestycjach.**

Zarazem jednak **zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego wymaga poprawy produktywności** w polskiej gospodarce. Poza niezbędnymi inwestycjami – w ludzi i w infrastrukturę – wiąże się to z koniecznością zintensyfikowania innowacyjności i coraz szerszego korzystania z dopiero rozwijanych technologii. Nie musimy być innowatorami w każ-

dej dziedzinie. Imitacyjność we wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań może odegrać kluczową rolę w wielu dziedzinach gospodarki. Jednak zbyt wielu dokonanych już odkryć nie umiemy wykorzystać, głównie ze względu na niewystarczającą współpracę między światem nauki a światem gospodarki, co dowodzi braku swoistej umiejętności brokeringu. Potrzeba do niego nie tylko nowoczesnych i otwartych liderów w przemyśle, lecz także systemu finansowania i funkcjonowania nauki opartego na zasadach konkurencyjności. **Tylko na innowacjach można zbudować siłę nowych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki.**

Podstawę dla tych wszystkich obszarów tworzą dobry system edukacyjny oraz wysoka jakość szkół, uczelni i kadry nauczającej. Edukacja ma dwa cele do zrealizowania. **Pierwszy jest egalitarny, związany z dostępnością oraz wyrównywaniem szans** – co wiąże się również z upowszechnieniem w Polsce wczesnej edukacji (od 3 lat) w perspektywie nie dłuższej niż najbliższa dekada. **Drugim istotnym celem jest jednak także elitaryzacja** w szkołach, czyli umiejętne nastawienie na talenty, wyławianie liderów innowacji i kreatywności. Musi to oznaczać także syntezę w programach szkolnych i w programach nauczania w szkołach wyższych wątków eksperymentalnych, technicznych i społeczno-humanistycznych.

Szybki rozwój to pełne wykorzystanie wszystkich możliwości i zasobów. Polska należy do niewielu krajów na świecie, gdzie relatywnie wysoki poziom życia osiągany jest przy bardzo niskiej stopie zatrudnienia (poniżej 60%).

Na pytanie o niewykorzystane w Polsce rezerwy umożliwiające kolejny skok cywilizacyjny odpowiedź brzmi: **to właśnie jest klucz. Niezbędne kroki to większa aktywność osób dzisiaj biernych, pozostających w domu, realne stworzenie warunków sprzyjających realizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, korzystanie na o wiele większą skalę z wielkiego doświadczenia osób 50/55+, wreszcie – odwołanie się do potencjału mieszkańców terenów wiejskich.**

W rywalizacji konkurencyjnej współczesnych gospodarek wysoka aktywność zawodowa i rosnąca jakość edukacyjna wchodzących na rynek pracy mogą nie wystarczyć. Niezbędne są jeszcze **mobilność pracowników i ich adaptacyjność**. Te dwa czynniki wiążą się z elastycznością form zatrudnienia, inną organizacją czasu pracy, gotowością do uczenia się przez całe życie i w każdych okolicznościach. Zarazem jednak w perspektywie 2030 r. **inaczej będzie przebiegała kariera zawodowa. Jej rytm i cykl będzie musiał współgrać z cyklem życia i indywidualnymi wyborami ludzi.** Migracje czasowe staną się być może (do 2020 r. z dużą pewnością) trwałym elementem kariery w okresie startu zawodowego. Zmieniający się rytm i cykl życia oraz kariery zawodowej będzie może musiał uwzględnić urlopy wychowawcze mężczyzn i kobiety na przemian wpisujące się w ten moment kariery, jaki się osiąga po 30., a nawet po 35. roku życia. Urlopy na rekwalifikację (a także na podtrzymanie zdrowia) mogą stać się stałym i naturalnym elementem ścieżki kariery ok. 45–50. roku życia. A sama aktywność wydłuży się do 65–67. roku życia. Później zaś ważny będzie przebieg emerytury, czy stanie się okresem dezaktywizacji, czy aktywności w ramach rozwijającego się coraz pełniej na świecie modelu *silver economy*.

Kluczem do podjęcia tego wyzwania jest dostrzeżenie zmian i różnorodności modelu kariery zawodowej oraz warunków umożliwiających łączenie funkcji zawodowych z rodzinnymi. Polityka rodzinna państwa jest obszarem szczególnie

wrażliwym. **Do 2020 r. duża część polityki społecznej powinna się nastawiać na wspieranie rodziny w jej początkowym okresie.** To oznacza, że redystrybucja opieki nad wiekowo różnymi grupami (najmłodsi i najstarsi) powinna być zorientowana na potrzeby opieki nad dziećmi. **W perspektywie wszakże 2030 r. większego znaczenia nabiorą już działania skierowane do osób starszych, po 70. czy 80. roku życia** (w 2030 r. będzie w Polsce ponad 2 mln osób powyżej 80. roku życia), stopniowy rozwój *silver economy*. Istotne jest uwzględnianie tego w dokonywanych dziś wyborach zawodowych i życiowych trzydziesto-, czterdziesto- i pięćdziesięciolatków. Jeśli w odpowiedzi na wyzwania demograficzne uda się stworzyć dobrą relację między liczbą osób zależnych a liczbą osób aktywnych, zneutralizuje się podstawowe zagrożenia związane z trendami demograficznymi.

Charakteryzowany w naszym RAPORCIE model polaryzacyjno-dyfuzyjny daje szansę na uniknięcie dryfu rozwojowego. Wymaga spójnej, odważnej, strategicznie ukierunkowanej polityki. Wymaga nakładów i wysiłku, ale podjęcie takich działań jest na pewno dobrym przykładem solidarności pokoleń.

WZROST I KONKURENCYJNOŚĆ

Dylemat

Dryf rozwojowy

Wykorzystanie szans
modernizacyjnych

Polska, która w skali świata jest krajem zamożnym, w Europie należy do najuboższych. Wzrost gospodarczy, choć nie jest panaceum na wszystkie problemy społeczne i je-dynym źródłem powodzenia narodów, jest jednocześnie najważniejszym wyznacznikiem dobrobytu w średnim i długim okresie. Kraje uboższe mogą, korzystając z renty zapóźnienia, relatywnie łatwo osiągnąć ponadprzeciętne stopy wzrostu i zmniejszyć dystans wobec państw lepiej rozwiniętych, poprawiając tym samym jakość i długość życia swoich obywateli, a także podnosząc własną pozycję międzynarodową. Nie wszystkie jednak osiągają na tym polu podobne sukcesy. Historia pokazuje przykłady krajów, które dzięki podjętym reformom zdołały na wiele lat podnieść dynamikę wzrostu gospodarczego i z grona najbiedniejszych państw świata awansować do klubu najbogatszych. Zna również przykłady takich, w których wzrost był niewielki, przejściowy oraz efemeryczny i które nigdy nie potrafiły wyrwać się z pułapki ubóstwa i niedorozwoju.

Czy Polska zdołała w ciągu ostatnich dwudziestu lat zbudować fundamenty trwałego, wieloletniego i szybkiego wzrostu gospodarczego, czy też są one niepewne, grożą pojawieniem się wieloletniej stagnacji i utratą szansy na dołączenie do grona państw roz-

winiętych w ciągu następnego dwudziestolecia? Czy nasz kraj wykorzystuje w pełni swój potencjał rozwoju, czy też niepotrzebnie trwoni zasoby, zmniejszając dynamikę wzrostu i poziom wytwarzanego bogactwa? Czy jesteśmy przygotowani do konkurencji na rynku światowym i czy potrafimy w pełni wykorzystać potencjał globalizacji? Czy uczymy się na błędach, a z kryzysów wychodzimy silniejsi, a nie osłabieni? Jakie wnioski możemy wyciągnąć z doświadczeń innych krajów? W których obszarach leżą największe polskie rezerwy rozwojowe, a w których największe słabości? Co powinniśmy zrobić, by do 2030 r. wykorzystać wszystkie nasze szanse rozwojowe? Te pytania stoją w centrum niniejszego dylematu.

Wybór między dryfem rozwojowym a wykorzystaniem szans na szybką konwergencję jest wyborem między spoglądaniem w przeszłość, zadowoleniem z dotychczasowych osiągnięć i sceptycyzmem wobec zmian a zdolnością do krytycznej analizy przeszłości, wyciągnięciem wniosków na przyszłość oraz – jeśli to niezbędne – umiejętnością rewizji prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Ekonomia rozwoju jasno pokazuje, że o sukcesach i porażkach gospodarek wschodzących decydują rozstrzygnięcia

dokonane w zaledwie kilku kluczowych obszarach polityki strukturalnej. Każdy kraj pragnący wykorzystać szanse na szybką konwergencję bez popadnięcia w dryf rozwojowy musi znaleźć własne, dostosowane do dziedzictwa historycznego i sytuacji międzynarodowej rozstrzygnięcie postawionego dylematu. To, jakich wyborów dokona Polska, zadecyduje o naszej pozycji w Europie i na świecie oraz o dobrobycie polskich obywateli w 2030 r.

Czy Polska w pełni wykorzystuje swój potencjał gospodarczy?

Odejście od gospodarki centralnie planowanej pozwoliło na wyraźne zmniejszenie dystansu zamożności wobec USA i UE15. Pomimo tego Polska niweluje historyczną spuściznę zapóźnienia rozwojowego wolniej niż azjatyckie tygrysy i Irlandia. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest mniej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów – zwłaszcza pracy, a w drugiej kolejności nieco niższa dynamika produktywności.

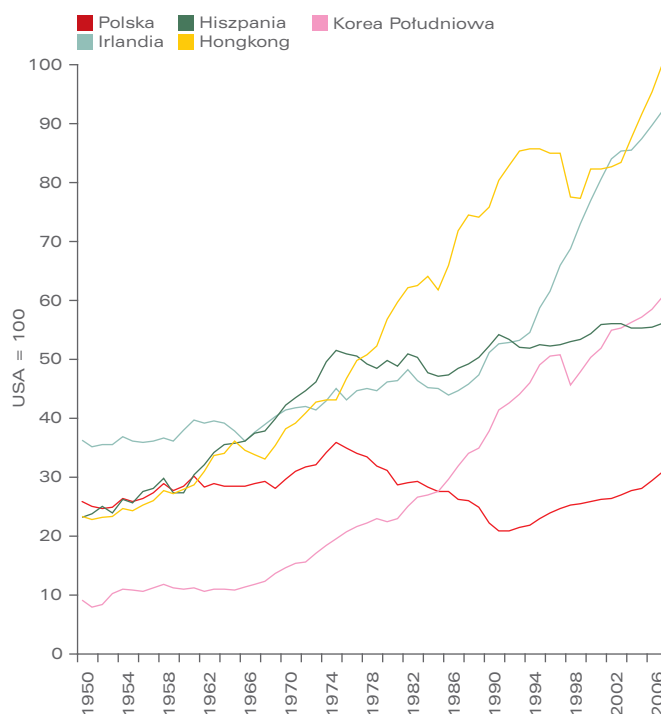
Wzrost zamożności po 1990 r. nie miał precedensu w powojennej historii Polski. Odejście od gospodarki centralnie planowanej sprawiło, że po 45 latach stagnacji i tracenia dystansu względem Europy Zachodniej, Polska zaczęła stopniowo go odrabiać. Średnia dynamika produktu krajowego brutto w latach 1992–2007 wynosiła 4,7%, a po skorygowaniu o czynniki cykliczne zaledwie 4,3% rocznie. Była więc o ok. jeden punkt procentowy wolniejsza niż, historycznie biorąc, w Irlandii, Korei Południowej czy Hongkongu. W tym samym czasie produktywność pracy rosła u nas w tempie jedynie ok. 0,2–0,4 punktu procentowego wolniejszym niż w wymienionych krajach. Polska lat 1992–2007 przypominała pod tym względem Zieloną Wyspę sprzed 1992 r. O ile bowiem przełom w dynamice produktywności nastąpił w Irlandii już w latach 70., to kraj ten przez niemal dwie dekady nie korzystał w pełni ze stwarzanego potencjału w celu podniesienia własnego bogactwa. Powodem był wprowadzony równolegle model rynku pracy przejawiający się wysokimi płacami, niskim zatrudnieniem i wysokim bezrobociem. Dopiero rewizja tego modelu pozwoliła na znaczny wzrost podaży pracy i inicjację zjawiska, które dziś nazywamy „cudem irlandzkim”.

Niezdolność do powtórzenia w Polsce dynamiki rozwoju podobnej do azjatyckich tygrysów z lat 1957–2007 czy Irlandii w piętnastolecie 1992–2007 ma dwa źródła:

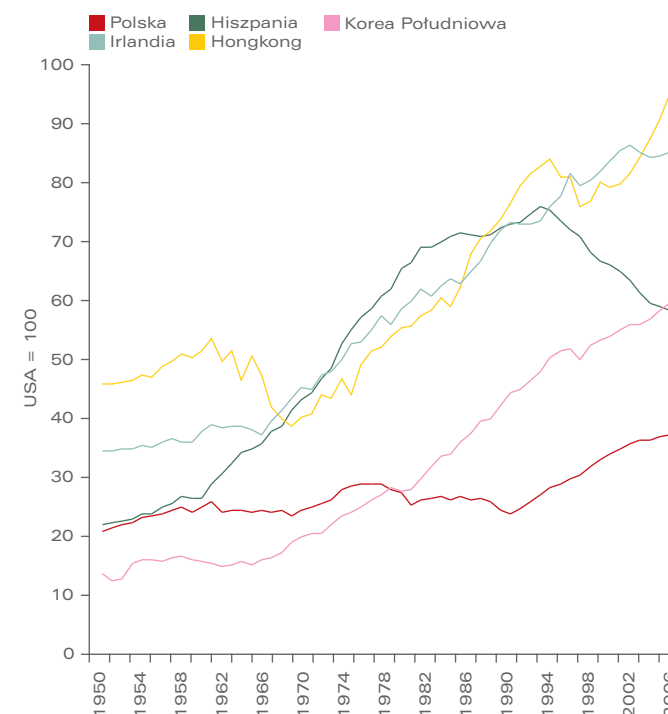
- nieco niższą dynamikę produktywności oraz
- niepełne wykorzystanie czynnika pracy w procesie produkcji.

Zniwelowanie tych słabości istotnie zwiększyłoby tempo poprawy zamożności mieszkańców Polski.

Rysunek 1.1. PKB per capita



Rysunek 1.2. Produktywność pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Produkt, pracujący i produktywność w sektorach gospodarki hiszpańskiej i irlandzkiej

Produkt (1980=100)										
Hiszpania						Irlandia				
	1985	1990	1995	2000	2003	1985	1990	1995	2000	2003
Rolnictwo	102	123	117	136	133	95	117	105	95	101
Przemysł i kopalnictwo	99	117	121	163	165	118	157	209	559	682
Budownictwo	92	142	136	169	195	61	62	79	181	213
Usługi	109	137	146	172	190	112	138	158	311	328
Pracujący (1980=100)										
Hiszpania						Irlandia				
	1985	1990	1995	2000	2003	1985	1990	1995	2000	2003
Rolnictwo	85	70	51	48	45	84	84	71	68	63
Przemysł i kopalnictwo	84	95	86	99	98	86	92	99	109	105
Budownictwo	73	116	107	141	160	80	81	94	169	194
Usługi	104	133	142	165	178	105	116	138	190	210
Produktywność pracy (1980=100)										
Hiszpania						Irlandia				
	1985	1990	1995	2000	2003	1985	1990	1995	2000	2003
Rolnictwo	119	176	227	279	289	113	139	145	138	159
Przemysł i kopalnictwo	119	176	227	155	163	160	203	249	479	640
Budownictwo	126	122	127	120	122	77	77	84	107	110
Usługi	108	107	110	108	110	102	113	108	120	123

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

W tym względzie pouczający jest przykład Hiszpanii. Kraj ten przez ok. 30 lat, tj. do 1995 r., bardzo szybko podnosił wydajność pracowników. Wzrost wydajności nie był jednak równomiernie rozłożony w populacji. Odbyszał się kosztem wysokiego bezrobocia i niskiej aktywności zawodowej wśród osób relatywnie mniej produktywnych, o niższym kapitale ludzkim. Gdy po 1995 r. Hiszpania zaczęła tę część ludności ponownie włączać do zatrudnienia, stało się to kosztem konkurencyjności całej gospodarki. Produkt hiszpański nadal rósł, lecz produktywność pracy zaczęła szybko spadać w porównaniu z produktywnością innych państw rozwiniętych. Wskutek tego, że Hiszpania przez wiele lat zaniedbywała podnoszenie

jakości kapitału ludzkiego znacznej części populacji, w latach 90. i w pierwszych latach XXI w. nastąpił tam rozrost niskoprodukcyjnych branż (zwłaszcza budownictwa i usług związanych z budownictwem, turystyką i hotelarstwem). Branże te, wobec silnego popytu zagranicznego na hiszpańskie nieruchomości, mogły zaabsorbować nadwyżki nisko wykwalifikowanej siły roboczej. Od 1995 r. Hiszpania, w przeciwieństwie do Irlandii, realizowała więc strategię ekstensywnego wzrostu, utrzymując wysoką dynamikę PKB w dużej mierze dzięki bezprecedensowemu wzrostowi popytu w budownictwie (tzw. bańce na nieruchomościach). W Irlandii, w której – także nie bez kosztów – doszło do boomu budowlanego, fundamenty

wzrostu były znacznie zdrowsze. Jego źródłem był bowiem szybki wzrost produktywności pracy w przemyśle i w usługach. Skontrastowanie przykładu Hiszpanii i Irlandii pokazuje, że znaczne i trwałe podniesienie stopy wzrostu bez jednoczesnego spadku dynamiki produktywności pracy będzie w Polsce możliwe, o ile zwiększeniu liczby pracujących będzie towarzyszyła nieustanna akumulacja kapitału ludzkiego wszystkich osób, także najniżej kwalifikowanych, a inwestycje alokowane będą do branż o wysokim potencjale innowacyjności. W przeciwnym wypadku grozi nam podążenie ścieżką hiszpańską lat 1995–2007 – ekstensywnego wzrostu podmywającego fundamenty długookresowej konkurencyjności.

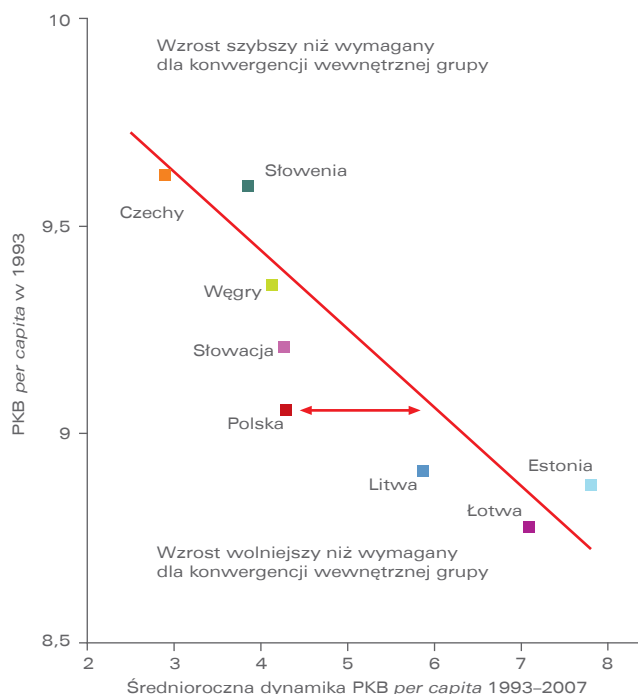
Czy Polska korzysta z doświadczeń sąsiadów?

W ostatnich kilkunastu latach Polska rozwijała się relatywnie wolniej niż inne kraje Europy Środkowej i miała niższą od wielu z nich zdolność do absorpcji zaburzeń gospodarczych – traciła przede wszystkim na rynku pracy.

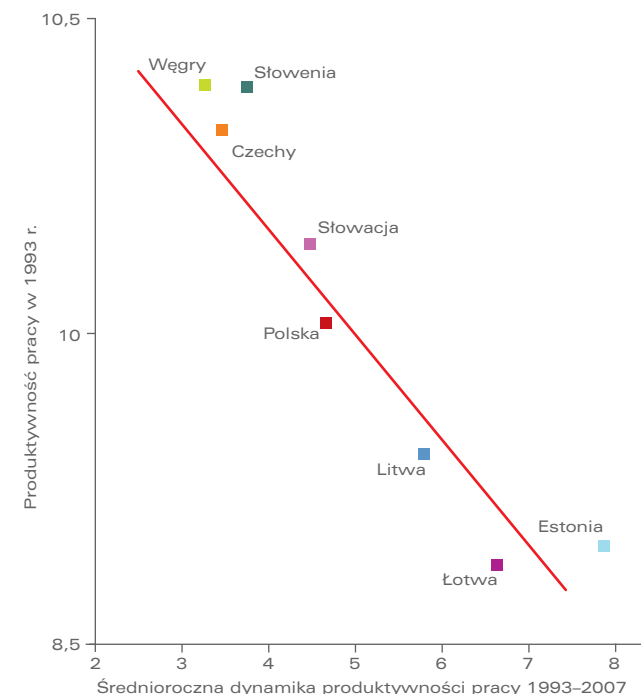
Historyczne dane wskazują na fundamentalne słabości polskiej gospodarki lat 1990–2007 w porównaniu z gospodarkami państw, które w przeszłości najefektywniej wykorzystywały swoje szanse rozwojowe. Po pierwsze, obserwowana w naszym kraju w ostatnim piętnastoleciu dynamika wzrostu gospodarczego pozwoliła na zmniejszanie dystansu wobec UE15 i USA w tempie 2,2% średniorocznie. Przebiegała więc o ok. 1 punkt procentowy wolniej niż w takich krajach, jak Japonia, Tajwan, Korea Południowa czy Irlandia. Utrzymanie tego stanu rzeczy nie tylko nie gwarantuje szybkiego nadrobienia zapóźnień cywilizacyjnych wobec państw rozwiniętych, lecz także rodzi niebezpieczeństwo utraty pozycji w Europie Środkowej. Biorąc pod uwagę podobny punkt startu, można powiedzieć, że wzrost w Polsce był o ok. 1,2–1,5 punkta procentowego wolniejszy od takiego, jaki gwarantowałby osiągnięcie w długim okresie podobnego poziomu PKB *per capita* co kraje bałtyckie, Słowacja czy Czechy.

Obraz ten lepiej prezentuje się w wypadku dynamiki produktywności. Polska traci więc przede wszystkim na tym, że nie potrafi mobilizować nakładów pracy w stopniu porównywalnym z innymi krajami regionu. Brak spadku aktywności zawodowej w latach 1992–2007 pozwoliłby na osiągnięcie znacznie wyższego poziomu PKB na głowę, niż to się faktycznie stało. Warto zwrócić uwagę, że podobne wyjściowe zasoby kapitału ludzkiego w całym regionie oznaczają, iż nie występowała w nim wymiennosc między szybszą konwergencją w poziomie produktu a szybkim wzrostem wydajności. Innymi słowy, redukując zasoby pracy angażowane w proces produkcji, Polska nie tyle podniosła swoją produktywność, co raczej straciła część bogactwa, które nie zostało wytworzone.

Rysunek 1.3. Konwergencja produktu krajowego brutto



Rysunek 1.4. Konwergencja produktywności



Źródło: M. Bukowski, P. Lewandowski, „Rynek pracy w makroperspektywie”, w: M. Bukowski (red), *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, IBS i MPIPS, Warszawa 2007.

Luka rozwojowa państw Europy Środkowej wobec UE15 i oczekiwany czas konwergencji

	Dystans do UE15 – AD2007		Średnie tempo wzrostu w latach 1995–1997			Data dogonienia UE15	
	Produktywność pracy	PKB	Produktywność pracy	Godziny pracy	PKB	Produktywność pracy	PKB
Bułgaria	31	36	1,7	1,2	2,8	2515	2213
Czechy	53	74	3,4	-0,2	3,2	2040	2043
Estonia	48	67	7,1	0,4	7,5	2020	2015
Węgry	54	60	2,3	1,6	3,9	2079	2040
Łotwa	42	54	6,6	0,9	7,5	2024	2019
Litwa	46	51	5,7	0,8	6,5	2025	2023
Polska	44	50	4,2	0,3	4,5	2037	2039
Rumunia	28	34	4,0	-1,0	3,0	2057	2179
Słowacja	61	61	5,1	-0,3	4,8	2021	2027
Słowenia	71	82	4,2	0,1	4,3	2020	2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Warto zauważyć, że – w przeciwieństwie do wielu innych państw regionu – utrzymanie przez kolejne 20 lat średniego tempa wzrostu gospodarczego na dotychczasowym poziomie nie gwarantuje Polsce dośnięcia średniej UE15 przed 2030 rokiem. Taka liniowa ekstrapolacja historycznych trendów nie musi się zmaterializować w przyszłości. Zarówno bowiem nasz kraj, jak i cały region, mogą doświadczyć w przyszłości krótszych lub dłuższych okresów wolniejszej lub szybszej dynamiki konwergencji wobec państw rozwiniętych w wyniku zewnętrznych zjawisk kryzysowych albo wewnętrznych zmian instytucjonalnych. Takim negatywnym zaburzeniem jest obecny kryzys finansowy, który w naszym regionie szczególnie silnie dotknął państwa bałtyckie, najmocniej związane z Europą Zachodnią przepływami kapitałowymi i strumieniami handlu zagranicznego. Ponieważ jednak kryzys obniżył bezwzględne dynamiki wzrostu nie tylko w całym regionie, lecz także UE15 i USA, obraz relatywny, będący wypadkową procesów wieloletnich, uległ prawdopodobnie jedynie nieznacznej korekcie.

W chwili obecnej nie można ocenić, czy – a jeśli tak, to które – państwa środkowoeuropejskie powrócą na ścieżki wzrostu wytyczone w poprzedniej dekadzie. Szybkie zniwelowanie negatywnych skutków kryzysów gospodarczych z lat 1998/1999 w republikach bałtyckich i na Słowacji (a w mniejszym stopniu także w Czechach) sugeruje, że gospodarki tych państw charakteryzują się dużą elastycznością oraz umiejętnością adaptacji do trudnych warunków zewnętrznych. Innymi słowy, są zdolne do szybkiej absorpcji kryzysów gospodarczych i niwelowania ich skutków w krótkim czasie. Polskie i węgierskie doświadczenia w tym względzie są niestety gorsze. Oba te kraje już bowiem w przeszłości dotknął kilkuletni okres spowolnienia gospodarczego zainicjowany przez silny szok zewnętrzny, z którego nie były w stanie odrodzić się tak szybko, jak inne państwa środkowoeuropejskie.

Choć czynniki wywołujące kryzysy ekonomiczne są z natury przejściowe, to ujawniają jednocześnie strukturalne słabości

poszczególnych gospodarek. Takimi słabościami gospodarki polskiej są z jednej strony niezdolność do korzystania w pełni z posiadanych zasobów pracy w długim okresie, a z drugiej – ograniczona adaptacyjność do zmian gospodarczych. Zjawiska te są ze sobą sprzężone – zasoby, które można by przeznaczyć na skuteczną absorpcję zaburzeń makroekonomicznych, muszą być spożytkowane na finansowanie konsumpcji tej części populacji, która jest bierna zawodowo. Tracimy więc jednocześnie na niewytworzonym produkcie i na niższej adaptacyjności polskiej gospodarki w skali makro. Słabość tę można stosunkowo łatwo przekuć na średniookresową szansę rozwojową Polski. Stan obecny oznacza bowiem, że w obszarze rynku pracy znajdują się jeszcze znaczne rezerwy, których wykorzystanie pozwoliłoby na stosunkowo łatwe zniwelowanie części dystansu wobec USA, UE15 oraz NMS10. W chwili obecnej Polska używa tylko jednej z nich – intensywniejszej pracy godzinowej. Rezerwa druga, jaką jest niska liczba osób pracujących w wieku 15–65 lat, pozostaje niewykorzystana.

Gdzie leży podstawowy dystans rozwojowy między Polską a krajami rozwiniętymi?

Aby szybciej niwelować lukę w PKB, Polska musi więcej inwestować w nowoczesne dobra kapitałowe, szybciej adaptować technologie zewnętrzne oraz zwiększyć aktywność zawodową, a przez to liczbę pracujących osób.

Dystans w poziomie rozwoju Polski względem krajów zachodnich wynika z trzech głównych czynników:

- przestarzałej technologii produkcji;
- mniejszej ilości zakumulowanego kapitału fizycznego;
- gorszego, mniej wykorzystywanego kapitału ludzkiego.

Te same czynniki mają znaczenie także w wypadku innych państw środkowoeuropejskich, mimo że niektóre z nich (lecz nie Polska) nie korzystają w pełni z możliwości posiadanej technologii. Kształt światowej granicy technologicznej (por. rysunek 1.6) sprawia jednak, że przy obecnych zasobach pracy i kapitału w Polsce oraz w całej Europie Środkowej maksymalny osiągalny produkt będzie o wiele niższy, niż byłoby to możliwe, gdyby zasoby czynników były większe, a technologia lepsza. Oznacza to, że szybsza akumulacja zasobów i ich efektywniejsza alokacja są niezbędne do przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce. Charakter i kierunek zmian obserwowanego od dziesięcioleci postępu technicznego na świecie sprawia, że kraj, który chce się szybko rozwijać, musi dużo inwestować w technologie produkcji o wysokiej wydajności. Dzieje się tak dlatego, że wydajność pracy rośnie najszybciej w tych gałęziach gospodarki światowej, które wymagają dużych nakładów inwestycyjnych. O ile jednak akumulacja kapitału jest niezbędna do nadrobienia zapóźnień rozwojowych, o tyle nie wszystkie inwestycje same w sobie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego w długim okresie. Intensywniejsza akumulacja zwiększy potencjał wzrostowy polskiej gospodarki, o ile pociągnie za sobą także poprawę dostępnej technologii produkcji, a więc podniesie produkt w sposób nie tylko „ekstensywny”,

Źródła dystansu Polski do wybranych krajów świata

	Efektywność używanej technologii	Poziom technologii	Kapitał fizyczny	Kapitał ludzki
Australia	1,17	0,58	0,60	0,81
Austria	1,12	0,61	0,55	0,76
Francja	1,16	0,57	0,56	0,81
Grecja	1,29	0,73	0,69	0,80
Hiszpania	1,01	0,70	0,63	0,85
Holandia	1,16	0,59	0,56	0,76
Irlandia	0,77	0,65	0,65	0,86
Japonia	1,48	0,55	0,55	0,83
Niemcy	1,34	0,59	0,56	0,73
Szwecja	1,27	0,55	0,59	0,87
USA	0,90	0,56	0,59	0,83
		Przestarzała technologia	Zbyt mało kapitału i pracy dobrej jakości	

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Growiec *Productivity Differences Across OECD Countries, 1970–2000: The World Technology Frontier Revisited*, IBS Working Paper 2008.

lecz przede wszystkim „intensywny”. Kapitał fizyczny nie jest bowiem jednorodny. Sprzyjającą wzrostowi „akumulację kapitału” należy więc jedynie w ograniczonym stopniu rozumieć jako zwiększenie zasobów kapitału tradycyjnego w postaci budynków, budowli oraz infrastruktury. Kraje, które w przeszłości odniosły największe sukcesy w niwelowaniu zapóźnień rozwojowych, znacznie większy nacisk kładły na inwestycje w maszyny i urządzenia przyspieszające zmianę struktury sektorowej go-

Źródła dystansu krajów Europy Środkowej do USA

	Efektywność używanej technologii	Poziom technologii	Kapitał fizyczny	Kapitał ludzki
Bułgaria	1,12	0,44	0,45	0,94
Czechy	0,66	0,86	0,79	0,81
Estonia	1,04	0,53	0,57	0,77
Węgry	0,76	0,78	0,75	0,80
Łotwa	1,25	0,43	0,46	0,77
Litwa	1,02	0,51	0,54	0,78
Polska	0,90	0,56	0,59	0,83
Rumunia	0,69	0,50	0,52	0,91
Słowacja	0,75	0,67	0,68	0,78
Słowenia	0,85	0,91	0,83	0,83
USA	1,00	1,00	1,00	1,00
		Przestarzała technologia	Zbyt mało kapitału i pracy dobrej jakości	

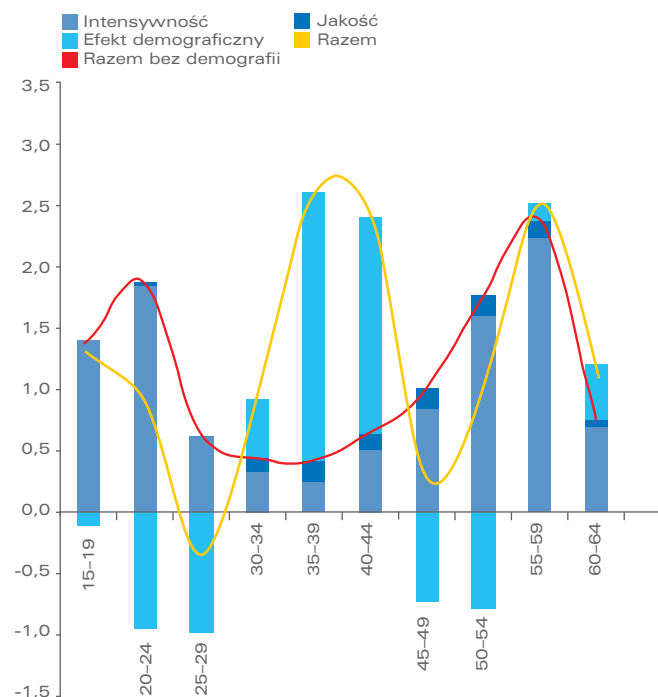
spodarki na korzyść sektorów high-tech. Innymi słowy – szybka konwergencja wymaga, aby inwestowany kapitał gwarantował sprawną adaptację i wykorzystanie najbardziej produktywnych technologii dostępnych na świecie. Inwestycje infrastrukturalne i budowlane nie wywołują więc wzrostu gospodarczego same w sobie, lecz tylko gdy są komplementarne wobec inwestycji w najnowocześniejsze, wysoko przetworzone dobra kapitałowe – nośniki wyższej produktywności pracy.

Doświadczenia Irlandii, Japonii, Korei Płd., Hongkongu, Tajwanu, a w ostatnich latach w coraz większym stopniu także Indii i Chin pokazują, że te kraje, które zdołały wytworzyć u siebie gospodarkę

- zorientowaną na konkurencyjne uczestnictwo w globalnym rynku (eksport);
- szybko się przekształcającą i sprawnie adaptującą najbardziej produktywne technologie światowe;
- gwarantującą wysoki zwrot z zainwestowanego kapitału fizycznego i ludzkiego;
- adaptującą się do zmian gospodarczych i łatwo absorbującą negatywne zaburzenia gospodarcze oraz
- zapewniającą długookresową stabilność makroekonomiczną (zrównoważony budżet, niska inflacja),

osiągnęły największe sukcesy w nadrobieniu dystansu wobec krajów rozwiniętych. Warto podkreślić, że państwa te oparły swoją strategię rozwoju przede wszystkim na przemyśle oferującym wysoko przetworzone produkty ICT, AGD i motoryzacyjne. Alternatywnym modelem rozwoju jest model amerykańsko-skandynawski, w którym technologie teleinformatyczne służą przede wszystkim podnoszeniu produktywności innych gałęzi gospodarki, zwłaszcza sektora usługowego. Model ten wymaga wyższych nakładów na kapitał ludzki i naukę niż model azjatycko-irlandzki, choć także w tym drugim wypadku kumulacja kapitału ludzkiego komplementarnego wobec używanej technologii odgrywa ważną rolę w dążeniu do sukcesu gospodarczego. Można sądzić, że dla Polski najlepszy byłby model mieszany, oparty z jednej strony na szybkiej modernizacji wewnętrznej struktury przemysłu w kierunku produktów high-tech, a z drugiej na intensywnej dyfuzji technologii teleinformatycznych do sektora usługowego. Oznacza to konieczność tworzenia wśród ludzi kompetencji właściwych dla gospodarki zbudowanej na dwóch filarach: przemyśle high-tech i nowoczesnych usługach. W tym kontekście do refleksji skłania przedstawiona na rysunku 1.5 dekompozycja luki zatrudnieniowej (różnic we wskaźnikach zatrudnienia) między Polską a UE15. Ujawnia ona, że głównym źródłem niepełnego wykorzystania zasobu pracy w Polsce, a tym samym mniejszego poziomu produkcji, jest niezwykle niska aktywność zawodowa najstarszych i najmłodszych uczestników rynku pracy. Bardzo mała w skali UE i OECD podaż pracy

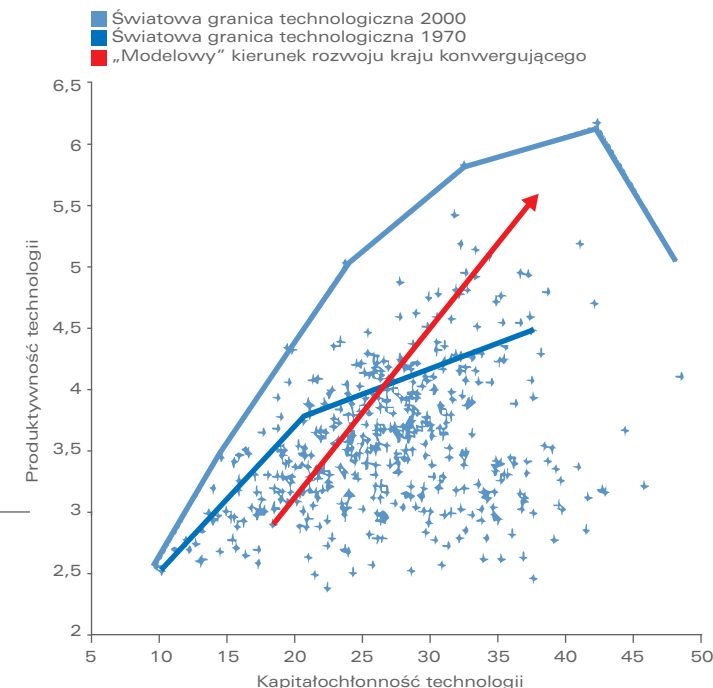
Rysunek 1.5. Źródła luki zatrudnieniowej PL–UE15



Źródło: M. Bukowski, P. Lewandowski, „Rynek pracy w makroperspektywie”, w: M. Bukowski (red), *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, IBS i MPiPS, Warszawa 2007.

osób poniżej 25. i powyżej 45. roku życia odpowiada za 80% luki w kapitale ludzkim, jaka dzieli nasz kraj od państw rozwiniętych. Polacy, krócej pracując, mają mniejszą motywację do podnoszenia kwalifikacji, a jednocześnie tracą sposobność do nauki przez praktykę – sposobu kształcenia, który obok edukacji formalnej ma kluczowe znaczenie dla akumulacji kapitału ludzkiego w gospodarce. Wcześniejsze rozpoczęcie pracy przez ludzi młodych i późniejsze przechodzenie w okres bierności zawodowej przez ludzi starszych sprzyjałoby podnoszeniu

Rysunek 1.6. Kierunek światowego postępu technicznego



Źródło: J. Growiec *Productivity Differences Across OECD Countries, 1970–2000: The World Technology Frontier Revisited*, IBS Working Paper 2008.

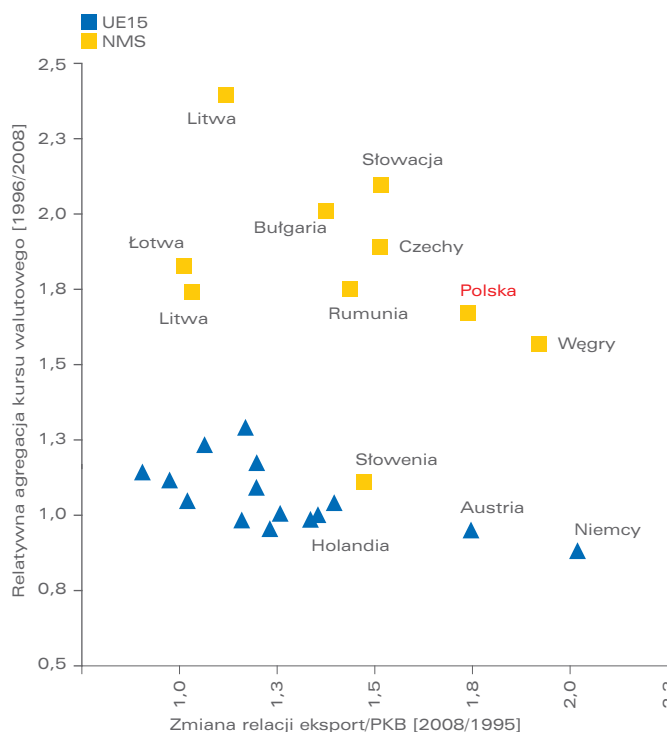
produktywności pracy na poziomie zagregowanym. Dystans w obszarze kompetencji i umiejętności względem najbardziej rozwiniętych gospodarek świata – choć rzeczywisty i wymagający niwelowania, jest jednak mniejszy niż, historycznie biorąc, w Hiszpanii czy Portugalii. Pozwala to mieć nadzieję, że czynnik ten, zwłaszcza przy dodatkowym wsparciu ze strony mądrej polityki oświatowej i rynku pracy, nie stanie się w przyszłości dla Polski poważną barierą rozwojową, co spotkało oba państwa iberyjskie w ostatnich dekadach.

Czy polski eksport jest konkurencyjny?

Otwartość naszej gospodarki szybko rośnie, jednakże na rynkach światowych Polska konkuruje nadal głównie ceną, a eksport produktów zaawansowanych technologicznie rośnie wolno.

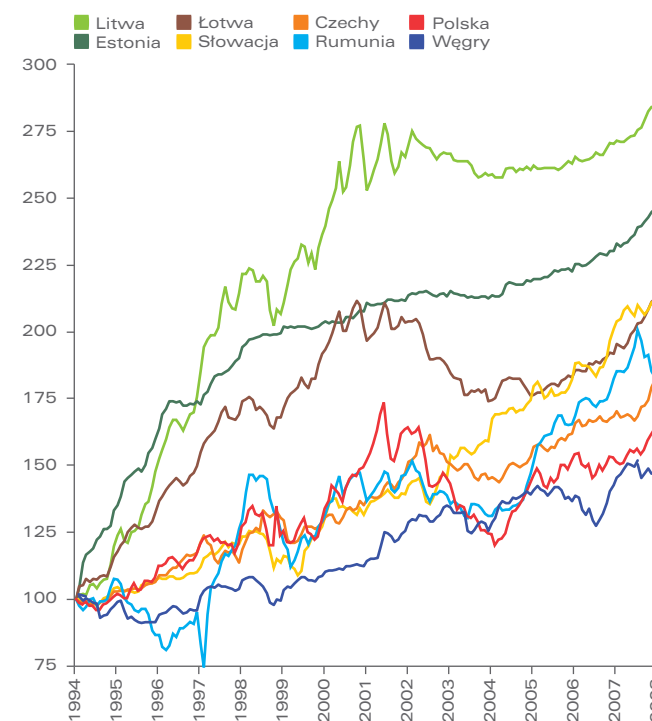
W ostatnich kilkunastu latach Polska gospodarka znacznie zwiększyła rozmiary swojej wymiany handlowej ze światem. Po części było to zgodne z ogólnosiwiatowym trendem globalizacyjnym – w otwierającym się świecie wszystkie kraje więcej eksportują i importują od innych. Z drugiej jednak strony Polska – obok Węgier – odnotowała największy w regionie relatywny wzrost udziału eksportu w PKB. Zjawisko to po części wiązało się z punktem startu, w którym Polska należała do względnie najbardziej zamkniętych gospodarek regionu, po części zaś z niewielką aprecjacją złotego na tle innych (oprócz forinta) walut środkowoeuropejskich, powodującą względny wzrost konkurencyjności kursowej polskiego eksportu. Jej prawdopodobną przyczyną był mniej intensywny napływ kapitału zagranicznego do Polski niż do Czech czy na Słowację, a zwłaszcza do krajów bałtyckich. Ponieważ czynniki kursowe mają z natury rzeczy charakter przejściowy, w przyszłości ich rola jako mechanizmu dynamizującego polski eksport osłabnie. Oznaczać to będzie, że także ekspansja eksportowa polskich firm się zmniejszy, o ile nie wypracują one innych – wewnętrznych – przewag konkurencyjnych. W tym kontekście zwraca uwagę, że udział dóbr wysokiej technologii w eksporcie przyrasta w Polsce wolniej niż w zorientowanych na globalizację, najszybciej rozwijających się krajach Azji Wschodniej. Obserwowany proces modernizacji struktury polskiego handlu zagranicznego jest wolniejszy niż w krajach, które najbardziej skorzystały na globalizacji. Pozwala to postawić pytanie o długookresową zdolność Polski do skutecznego konkurowania na rynkach światowych.

Rysunek 1.7. Kurs walutowy i eksport w Europie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Rysunek 1.8. Aprecjacja realnego kursu walutowego



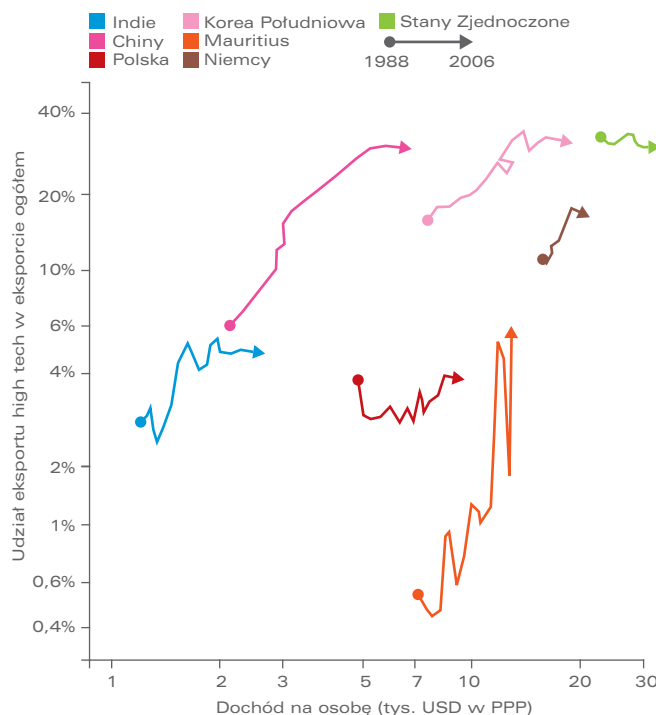
Źródło: Eurostat.

Eksport wysoko przetworzonych wyrobów zaawansowanych technologicznie ma silny pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Mechanizmem oddziaływania jest w tym wypadku nie tyle saldo obrotów w handlu zagranicznym – ono bowiem w wielu krajach rozwijających się jest ujemne. Jest nim raczej wymuszony silną konkurencją na rynkach światowych wzrost efektywności wykorzystania czynników produkcji w firmach eksportujących wyroby wysokiej techniki w porównaniu z przedsiębiorstwami produkującymi na rynek krajowy. Ponadto z eksportem wiąże się dodatkowo efekty zewnętrzne w postaci dyfuzji wiedzy i umiejętności do całego otoczenia gospodarczego. Oznacza to, że obok wzrostu intensywności wymiany i obok wytworzenia w kraju rozwijającym się orientacji eksportowej, kluczowym czynnikiem pro wzrostowym jest zainicjowanie zmian w strukturze tej wymiany – zwłaszcza w specjalizacji eksportowej.

Przykłady krajów, które zdołały osiągnąć długofalową zdolność konkurencyjną na rynkach światowych zarówno w Europie (Irlandia, Finlandia, Szwecja), jak i w Azji (Korea Południowa, Tajwan), pokazują, że idzie ona w parze z szybką dyfuzją technologii ICT do całej gospodarki. Kraje te z jednej strony zdołały wytworzyć konkurencyjny sektor wysokich technologii zdolny do sprzedaży swoich innowacyjnych produktów na rynkach światowych, a z drugiej potrafiły skutecznie wykorzystać technologie teleinformatyczne do podnoszenia wydajności innych sektorów produkcji. Wydaje się, że utrzymujący się od ćwierć wieku na świecie, silny związek między inwestycjami w ICT a wzrostem gospodarczym i wzrostem konkurencyjności w handlu międzynarodowym pozostanie niezmienny także w najbliższym dwudziestoleciu. Kraje, które zdołają włączyć się w ten proces, zyskają relatywnie więcej niż państwa, które on ominie.

Polska jest w tym obszarze dopiero na początku drogi. Dotyczy to, po pierwsze, wysoko przetworzonych produktów przemysłowych, których udział w polskim eksporcie ogółem jest stosunkowo niski. Pasuje się on na poziomie porównywalnym z krajami znacznie mniej od nas zamożnymi, takimi jak Indie czy Mauritius. Znacznie ustępuje z kolei krajom europejskim, USA czy Chinom. Po drugie, także zewnętrzne efekty wprowadzenia technologii ICT do polskiej gospodarki – czyli ich wpływ na

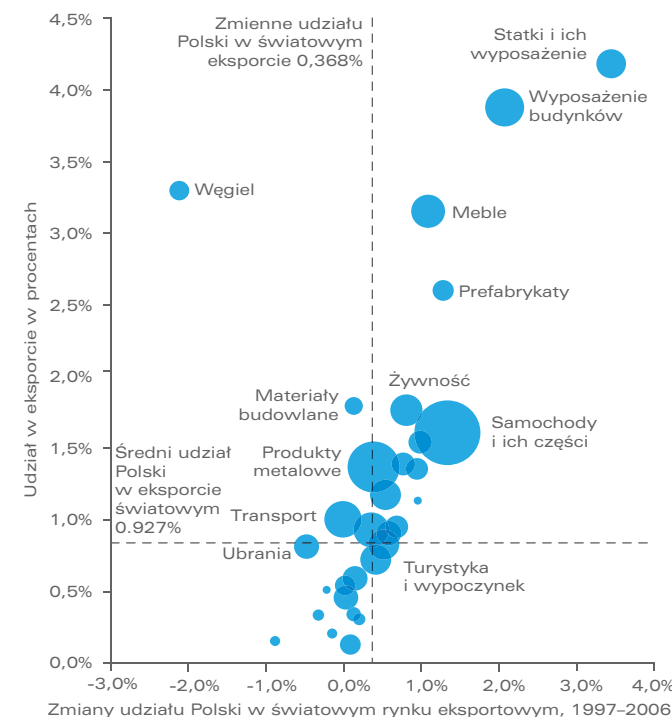
Rysunek 1.9. Udział technologii ICT w eksporcie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GAPMINDER.

podnoszenie produktywności innych sektorów – są w Polsce ograniczone. Poprawa w obu tych obszarach wydaje się warunkiem koniecznym osiągnięcia przez Polskę długookresowej konkurencyjności w skali globalnej. Warto podkreślić, że dotyczy to zarówno działających na polskim rynku firm z kapitałem rodzimym, jak i firm z kapitałem zagranicznym. Choć bowiem te ostatnie wytyczają kierunek modernizacji oferty eksportowej, w którym podążają firmy krajowe, to ani jedno, ani drugie

Rysunek 1.10. Polskie klastry eksportowe 1997–2005 r.



Źródło: M. E. Porter (2006), *International Cluster Competitiveness Project*, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, 2006, <http://data.isc.hbs.edu/iccp/>.

nie dokonały w ostatnich latach znaczącego postępu w zakresie eksportu o wysokim poziomie techniki. Struktura polskiego handlu powoli i umiarkowanie modernizuje się. Maleje rola eksportu dóbr wykorzystujących w procesie produkcji zasoby naturalne i czynnik pracy na rzecz eksportu wykorzystującego korzyści skali, a więc głównie o charakterze kooperacyjnym. Procesy te jednak zachodzą znacznie wolniej niż w wypadku tygrysów azjatyckich czy Irlandii.

Co jest dominującym źródłem wzrostu wydajności w polskiej gospodarce?

Produktywność rośnie najszybciej w polskim przemyśle. Umożliwia to rozwój sektora usług i absorpcję nadwyżek pracy pochodzących z rolnictwa i przemysłu. Polska znajduje się jednak dopiero w połowie drogi od gospodarki, która zwiększa produktywność dzięki wykorzystaniu prostych, marnowanych wcześniej rezerw, do gospodarki zwiększającej wydajność dzięki innowacjom.

Wzrost produktywności pracy i kapitału następuje systematycznie we wszystkich działach gospodarki. Szczególnie silny jest w przemyśle, który dodatkowo w latach 2000–2003 przeszedł istotną restrukturyzację w postaci realokacji czynników produkcji z mniej do bardziej produkcyjnych gałęzi. Wydaje się, że choć w przeszłości wiele sekcji przemysłu podnosiło produktywność pracy, znacznie redukując zatrudnienie, to rezerwy pozostałe na tym obszarze są już mniejsze. Wyzwaniem w średnim i długim okresie będzie dalsze podnoszenie wydajności polskich firm bez jednoczesnych redukcji zatrudnienia.

Sprostanie temu wyzwaniu będzie wymagało od polskiej gospodarki podniesienia wewnętrznej zdolności do adaptacji technologii o odpowiednim potencjale wzrostu produktywności kapitału i pracy. Stopniowo rolę głównego silnika wzrostu będą musiały przejmować innowacje. Zwraca uwagę, że usługi odgrywały w latach transformacji rolę sekcji absorbującej nadwyżki zatrudnienia z przemysłu, a w mniejszym stopniu z rolnictwa. Ich rozwój w przyszłości będzie jednak w coraz większym stopniu uzależniony od wewnętrznej zdolności do podnoszenia wydajności – wpływ zasobów z innych działów gospodarki będzie bowiem relatywnie mniejszy.

Czynniki podstawowe

- Instytucje
- Infrastruktura
- Stabilność makroekonomiczna
- Podstawowa edukacja i ochrona zdrowia

Czynniki sprzyjające efektywności

- Edukacja wyższa
- Efektywność rynku dóbr
- Efektywność rynku pracy
- Zróżnicowanie źródeł kapitału
- Gotowość do absorpcji technologii
- Rozmiary rynku

Czynniki sprzyjające innowacyjności

- Zróżnicowanie struktury biznesowej
- Innowacyjność

Klucz dla gospodarek
korzystających
z zasobów

Klucz dla gospodarek
efektywnych

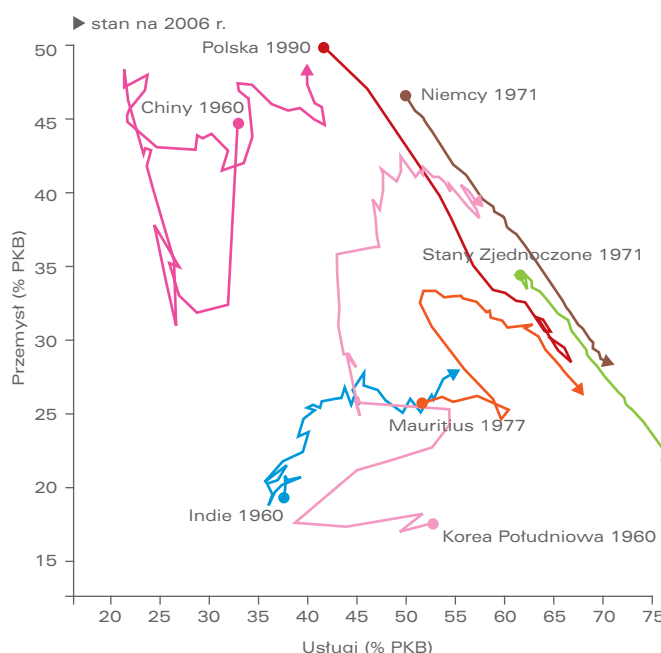
Klucz dla gospodarek
innowacyjnych

Źródło: World Economic Forum (2008), *The Global Competitiveness Report 2008–2009*, www.weforum.org.

Struktura polskiej gospodarki podlega przemianom zgodnym z trendem właściwym dla krajów rozwiniętych. Stopniowo coraz większa część PKB jest wytwarzana w usługach, a coraz mniejsza w przemyśle i rolnictwie. Nasz kraj nie podąża w tej dziedzinie ścieżką państw azjatyckich, w których dominującą przemianą strukturalną był przepływ kapitału i pracy z rolnictwa do przemysłu. Dopiero po okresie tej gwałtownej industrializacji, gdy udział przemysłu w produkcie sięgnął wartości charakterystycznych dla Niemiec czy USA w latach 70., w Chinach i Korei Południowej rozpoczął się wzrost znaczenia sektora usługowego. W Polsce, która po gospodarce centralnie planowanej odziedziczyła bardzo rozbudowany przemysł ciężki i zbrojeniowy, nastąpił proces odwrotny – dezindustrializacji i wzrostu wartości dodanej w usługach. Jednak bardzo wolno na tle innych państw świata przebiega u nas realokacja zasobów z rolnictwa do innych działów gospodarki. Polska wytwarza w rolnictwie ok. 5% produktu – dwa razy więcej niż USA czy Niemcy. Jest to pochodna bardzo wolnej (zwłaszcza w ostatnich latach) realokacji czynnika pracy do przemysłu i usług. Powolne przemiany strukturalne na wsi stanowią hamulec dynamiki PKB i wzrostu zamożności nie tylko całej Polski, lecz także samych obszarów wiejskich. Dzieje się tak ze względu na względnie niską produktywność rolnictwa oraz relatywnie niewielki potencjał jej wzrostu w przyszłości.

Przeobrażenie modelu polskiej modernizacji w kierunku azjatyckim wydaje się możliwe jedynie w ograniczonym stopniu. Szybki wzrost relatywnego znaczenia usług przy malejącym udziale przemysłu w strukturze produkcji oznacza, że Polska podąża raczej ścieżką niemiecką niż azjatycką. Z tego też względu należy oczekiwać, że względnie większe znaczenie dla dynamiki wzrostu gospodarczego w naszym kraju w przyszłości będą miały raczej efekty zewnętrzne technologii teleinformatycznych, tzn. ich oddziaływanie na inne sektory gospodarki niż bezpośrednia produkcja i eksport wysoko przetworzonych wyrobów ICT charakterystyczna dla gospodarek Azji Południowo-Wschodniej. Nie oznacza to oczywiście, że modernizacja samego przemysłu w kierunku produktów high-tech nie jest możliwa. Ten wariant rozwoju wymaga jednak nie tylko wewnętrznej przebudowy struktury polskiego przemysłu, lecz także wykorzystania nadwyżek pracy skoncentrowanych w rolnictwie i/lub wśród ludności bierniej zawodowo w nowo powstających jego gałęziach.

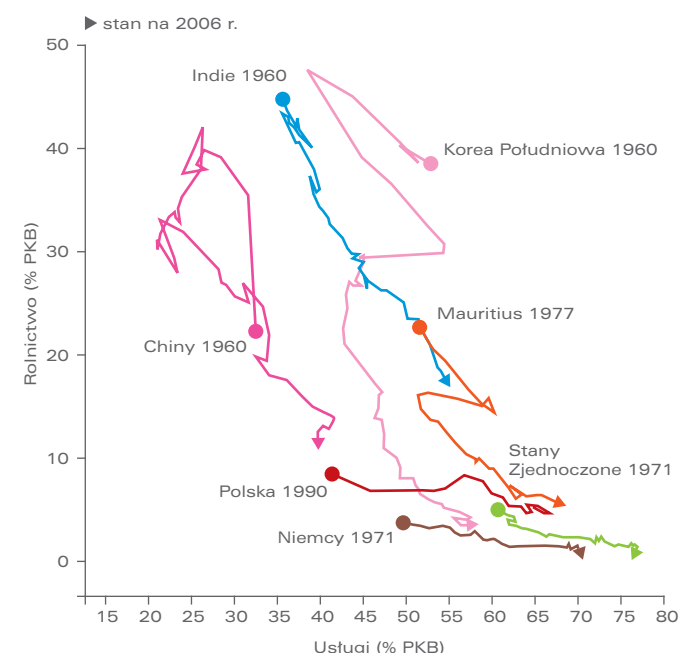
Rysunek 1.11. Kontrybucja usług i przemysłu do PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GAPMINDER.

Modernizacja gospodarki w zgodzie z przedstawionym na rysunku 1.6 kierunkiem oznacza zwiększenie technicznego uzbrojenia pracy, tzn. zwiększenie kapitału przypadającego na jednego pracującego. W przemyśle wiązałoby się to z niewielkim wzrostem zatrudnienia i dużym wzrostem wydajności. Inaczej zmiana tego typu przebiegałaby w rolnictwie. W najbliższej dekadzie można spodziewać się jego znacznego dokapitalizowania w związku z dostępnością funduszy strukturalnych. Towarzyszyć będzie temu znaczny spadek zatrudnienia albo całkowitej wydajności czynników produkcji (TFP). Powodem odmiennego zachowania produktywności w rolnictwie i przemyśle jest ograniczenie, jakie na produkcję rolną nakłada-

Rysunek 1.12. Kontrybucja usług i rolnictwa do PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GAPMINDER.

ją warunki naturalne i jej cechy biologiczne, jedynie częściowo przezwyciężalne przez nowoczesną agrotechnikę, a także czynniki popytowe. Wyższy kapitał zaangażowany w proces produkcji przy niezmiennych zasobach pracy i podobnym poziomie produkcji musiałby prowadzić do spadku całkowitej wydajności tego sektora. Dlatego spadek zatrudnienia jest warunkiem koniecznym modernizacji polskiego rolnictwa. Jeśli tak się stanie, gospodarka zyska dzięki znacznie lepszej niż obecnie alokacji kapitału i pracy. Jeśli nie, zasoby przeznaczane na dokapitalizowanie produkcji rolnej nie przyniosą spodziewanych efektów w skali makro, a wieś nie stanie się zasobniejsza.

Czy polskie przedsiębiorstwa za mało inwestują?

Polskie firmy i przedsiębiorcy inwestują znacznie mniejszą część wytworzonej wartości dodanej niż ich konkurenci w innych krajach. Zwiększenie poziomu inwestycji prywatnych, a tym samym dynamiki akumulacji kapitału, wymaga przede wszystkim przeprowadzenia reform strukturalnych w obszarze regulacyjnym, infrastrukturalnym oraz podnoszących wewnętrzną innowacyjność polskich firm.

Przeszkodą w szybkim niwelowaniu dystansu rozwojowego wobec UE15 i USA może być niska stopa inwestycji krajowych. Utrudnia ona szybkie domknięcie luki kapitałowej względem krajów rozwiniętych. Zwraca uwagę, że dotyczy przede wszystkim sektora prywatnego, gdyż inwestycje publiczne są w Polsce stosunkowo wysokie (co jest pochodną

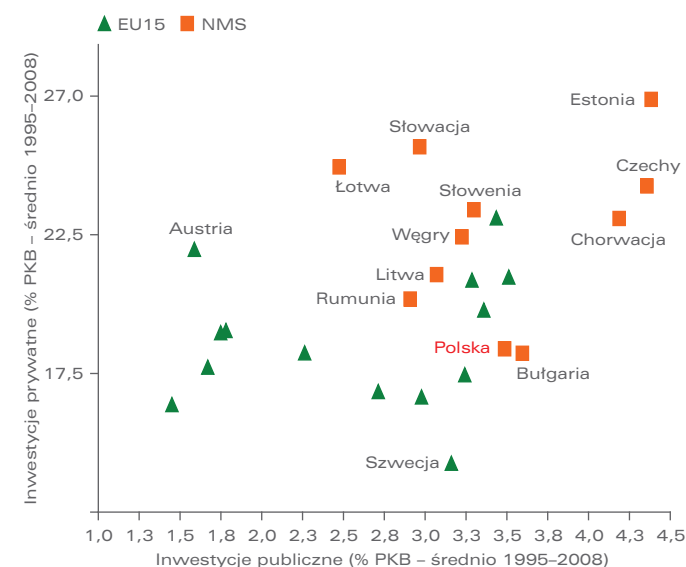
szczególnie niskiego zasobu kapitału publicznego). Tym samym wydatki na akumulację kapitału publicznego, które w najbliższych latach znacznie wzrosną w wyniku budowy infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, będą w stanie jedynie częściowo zniwelować lukę kapitałową dzielącą Polskę i kraje rozwinięte. Jej całkowita likwidacja wymaga jednak znacznego

wzrostu inwestycji prywatnych. Aby tak się stało, konieczna jest identyfikacja i likwidacja barier, w wyniku których akumulacja kapitału fizycznego w Polsce jest wyjątkowo niska, i to nie tylko na tle świata, lecz nawet na tle całego naszego regionu, a więc krajów o podobnej strukturze gospodarki i zbliżonym dziedzictwie historycznym.

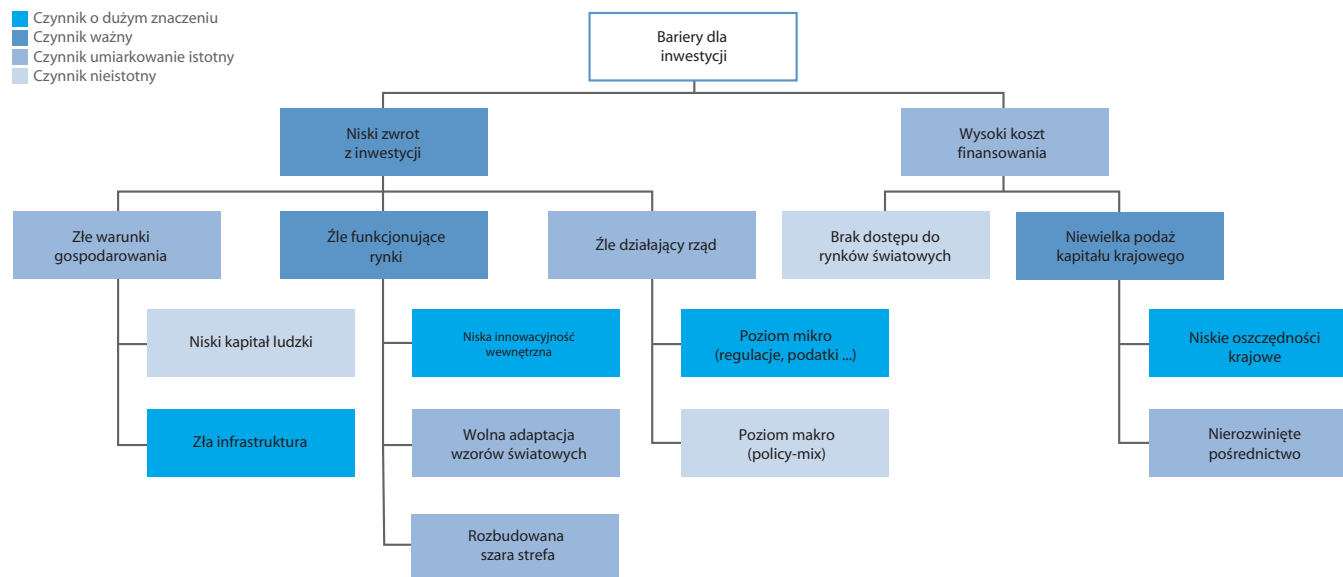
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Średnio
Inwestycje ogółem												
Czechy	29,9	28,2	27,0	28,0	28,0	27,5	26,7	25,8	24,9	24,6	24,3	26,8
Estonia	28,2	30,5	24,7	26,0	26,7	29,8	31,7	31,0	30,7	33,9	32,5	29,6
Litwa	22,6	24,0	22,0	18,8	20,2	20,3	21,1	22,3	22,8	25,2	28,0	22,5
Łotwa	16,9	24,7	23,0	24,2	24,9	23,8	24,4	27,5	30,6	32,6	32,5	25,9
Polska	22,4	24,1	24,4	23,7	20,7	18,7	18,2	18,1	18,2	19,7	21,7	20,9
Słowacja	33,9	35,7	29,5	25,8	28,6	27,4	24,8	24,0	26,5	26,5	26,1	28,1
Słowenia	23,8	24,9	26,6	26,1	24,7	23,1	24,0	24,9	25,3	26,3	27,5	25,2
Węgry	22,2	23,6	23,9	23,0	23,0	23,0	22,0	22,5	23,5	21,6	21,0	22,7
Inwestycje zagraniczne												
Czechy	2,3	6,0	10,5	8,9	9,1	11,3	2,3	4,5	9,4	3,8	5,2	6,7
Estonia	5,3	10,3	5,3	7,0	8,7	4,0	9,5	8,0	20,8	10,9	12,8	9,3
Litwa	3,5	8,3	4,5	3,3	3,7	5,1	1,0	3,4	4,0	6,0	5,2	4,4
Łotwa	8,4	5,3	5,2	5,3	1,6	2,7	2,7	4,6	4,4	8,3	8,3	5,2
Polska	3,1	3,7	4,3	5,5	3,0	2,1	2,2	5,1	3,4	5,7	5,4	4,0
Słowacja	b.d.	b.d.	b.d.	10,5	7,0	15,5	6,5	7,2	5,1	8,4	4,4	8,1
Słowenia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1,3	3,9	3,6	2,1	2,3	1,6	3,4	2,6
Węgry	b.d.	b.d.	4,2	3,4	7,4	4,5	2,5	4,4	7,0	17,7	34,1	9,5

Źródło: Eurostat.

Rysunek 1.13. Inwestycje publiczne i prywatne w % PKB



Czynniki stojące za niską stopą inwestycji w Polsce

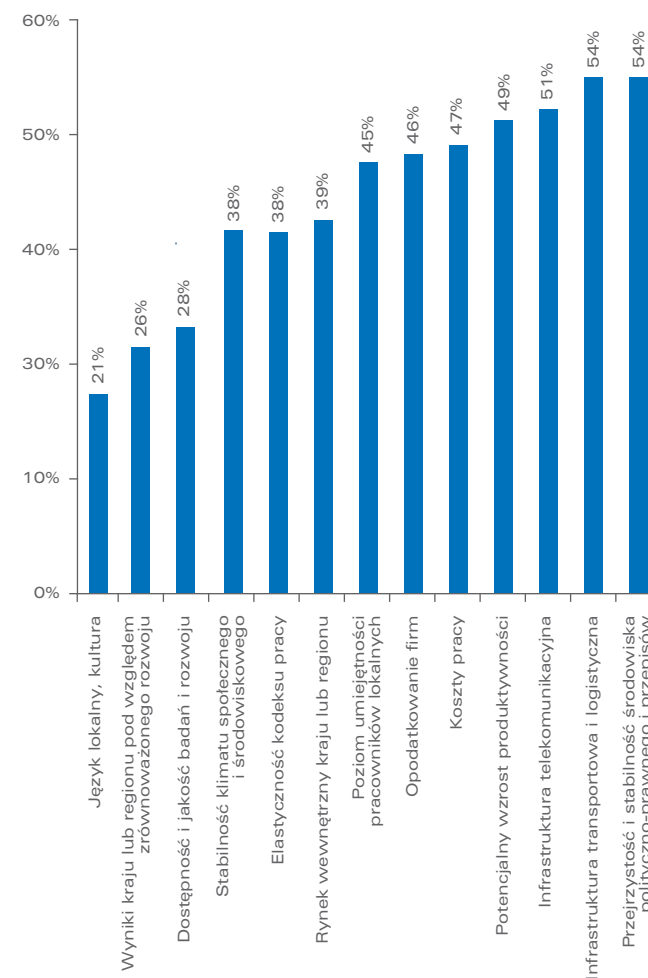


Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton 2007.

Wyraźnie mniejsza stopa inwestycji w Polsce niż w innych krajach nadrabiających dystans wobec UE15 i USA obecnie i w przeszłości może mieć źródło albo w niskiej dostępności kapitału, albo w czynnikach obniżających spodziewany zwrot z zainwestowanych środków. W Polsce relatywnie niższe niż w regionie są zarówno inwestycje krajowe, jak i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Oznacza to, że przyczyn tych zjawisk należy szukać raczej po stronie względnie niższego oczekiwanego zwrotu z inwestycji niż w niskiej dostępności kapitału. Głównymi deficytami w tym względzie wydają się zwłaszcza: 1) zła infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna, 2) niska jakość interwencji publicznej w skali mikroekonomicznej (nadregulacja i zła regulacja, uciążliwe opodatkowanie, niewydolność egzekucyjna sądów) oraz 3) niska innowacyjność wewnętrzna polskich firm, uczelni i instytutów

badawczych. Pasywne wykorzystanie nadwyżek finansowych przez firmy w fazie ożywienia gospodarczego świadczy także o wewnętrznie niskiej innowacyjności w warstwie produktowej i zarządczej oraz ograniczonej zdolności (w skali makro) do adaptacji rozwiązań światowych. Mniejsze znaczenie dla wyjaśniania luki inwestycyjnej między Polską a Europą Środkową zdaje się mieć ograniczona dostępność kapitału w postaci niskich oszczędności krajowych, choć ich podniesienie na pewno sprzyjałoby inwestycjom. Do grupy czynników, które nie tworzą znaczących barier dla inwestycji, należy zaliczyć politykę makroekonomiczną, zasób kapitału ludzkiego oraz dostępność do oszczędności światowych. Jednocześnie wydaje się, że Polska ustępuje innym państwom regionu na polu konkurencji podatkowej, w nieco wyższym stopniu opodatkowując kapitał i inwestycje.

Rysunek 1.14. Kryteria podejmowania decyzji o lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych



Źródło: Badanie atrakcyjności inwestycyjnej Europy 2008. Raport Ernst & Young.

Czy Polska gospodarka jest stabilna i efektywna?

Polska zachowuje silną pozycję na tle Europy Środkowej pod względem stabilności makroekonomicznej. Podstawową słabością polskiej gospodarki, rzutującą na jej międzynarodową ocenę, jest relatywnie niska jakość interwencji publicznej – długofalowa konkurencyjność naszej gospodarki jest oceniana z rezerwą.

Silną stroną polskiej gospodarki jest jej stabilność makroekonomiczna – wyraźnie wyższa niż w wypadku wielu innych państw środkowoeuropejskich. Uniwersalnym problemem całego regionu jest niska stopa oszczędności krajowych – zarówno prywatnych, jak i publicznych. W konsekwencji tego zjawiska boom inwestycyjny ostatniej dekady w republikach bałtyckich i na Słowacji oraz ekspansję konsumpcji na Węgrzech musiał sfinansować kapitał zewnętrzny. Tylko część tego kapitału przybrała formę bezpośrednich inwestycji zagranicznych o charakterze długoterminowym. Ponad połowę deficytów na

rachunkach bieżących w państwach naszego regionu finansowały w ostatnich 10 latach kredyty bankowe. W rezultacie w większości tych państw doszło do znacznego wzmocnienia walut krajowych i osłabienia konkurencyjności eksportu, a jednocześnie znacznego wzrostu ekspozycji na zewnętrzne szoki popytowe, ryzyko walutowe i kryzysy finansowe. Polska jest znacznie lepiej chroniona przed tego typu perturbacjami – nie tyle dzięki wyższej stopie oszczędności, ile raczej dzięki niższemu udziałowi inwestycji w produkcie oraz relatywnie większej roli BIZ (z wyłączeniem kredytów bankowych) w finansowaniu

deficytu zewnętrznego (przy jednoczesnej ich mniejszej skali). Mimo to międzynarodowe rynki finansowe włączają polskie aktywa do koszyków inwestycyjnych, obejmujących także inne rynki wschodzące. Jedynymi państwami regionu, których to nie dotyczy, są Słowacja i Słowenia – kraje, które dołączyły do strefy euro. Wydaje się, że wobec czasu koniecznego do zniwelowania dystansu dzielącego Polskę od państw rozwiniętych, warunkiem *sine qua non* podniesienia obecnego poziomu makrostabilności w horyzoncie najbliższych kilkunastu lat jest dołączenie naszego kraju do Unii Gospodarczo-Walutowej.

Bilans obrotów bieżących w procentach PKB

	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Słowacja	Słowenia	Węgry
1995	-2,5	-4,2	-9,5	-0,6	0,6	2,0	-0,3	-5,7
1996	-6,7	-8,5	-8,8	-4,9	-2,1	-9,9	0,2	-3,7
1997	-6,3	-11,2	-9,8	-5,6	-3,7	-9,1	0,3	-2,1
1998	-2,1	-8,6	-11,6	-9,5	-4,0	-9,5	-0,6	-4,9
1999	-2,4	-4,3	-11,0	-8,9	-7,4	-5,7	-3,2	-7,8
2000	-4,8	-5,3	-6,0	-4,8	-5,8	-3,5	-2,7	-8,4
2001	-5,3	-5,4	-4,7	-7,6	-2,8	-8,3	0,2	-6,0
2002	-5,6	-9,8	-5,1	-6,6	-2,6	-7,9	1,0	-7,0
2003	-6,2	-11,3	-6,8	-8,2	-2,1	-0,8	-0,8	-8,0
2004	-5,3	-11,7	-7,7	-12,9	-4,0	-3,4	-2,6	-8,6
2005	-1,3	-10,0	-7,1	-12,5	-1,2	-8,4	-1,7	-7,5
2006	-2,6	-16,7	-10,6	-22,5	-2,7	-8,2	-2,5	-7,6
2007	-1,8	-18,1	-14,6	-23,8	-4,7	-5,7	-4,2	-6,2
Średnio	-4,1	-9,6	-8,7	-9,9	-3,3	-6,0	-1,3	-6,4

Źródło: Eurostat.

Elementy	Wpływ na zdolność do szybkiej konwergencji
Organizacja państwa • rozwiązania instytucjonalne, • jakość systemu sądowego, • jakość systemu edukacyjnego, • jakość systemu opieki medycznej.	Decyduje o systemowym potencjale rozwoju i systemowej stabilności państwa. Daje inwestorom: • stabilność infrastruktury państwowej, • jakość praw własności, • przewidywalność działania mechanizmów państwowych, • zaplecze i wsparcie lokalnego kapitału ludzkiego.
Infrastruktura regulacyjna • efektywność rynku pracy, • efektywność rynku wymiany dóbr i usług, • efektywność rynków finansowo-kapitałowych, • jakość regulacji podmiotów gospodarczych.	Decyduje o ekonomicznej efektywności obrotu gospodarczego i funkcjonowaniu mechanizmów mikroekonomicznych. W szczególności decyduje o: • kosztach i elastyczności lokalnego rynku pracy, • kosztach i bezpieczeństwie lokalnego obrotu gospodarczego, • kosztach i bezpieczeństwie lokalnych inwestycji finansowo-kapitałowych.
Polityka gospodarcza • infrastrukturalne inwestycje publiczne, • stabilność makroekonomiczna, • polityka podatkowa, • poziom zaangażowania państwa w gospodarkę, • polityka w obszarze B&R.	Decyduje o bieżącym potencjale rozwojowym. Dla inwestorów istotne z punktu widzenia: • stabilności lokalnej waluty, • kosztów działalności związanych z obciążeniami fiskalnymi, • skali ingerencji państwowej w mechanizmy rynkowe, • państwowego wsparcia dla rozwoju i innowacyjności.

Źródło: opracowanie własne.

Polska gospodarka od wielu lat oceniana jest w większości przekrojowych, międzynarodowych rankingów konkurencyjności znacznie gorzej niż inne kraje UE. Znacznie odstajemy od takich państw, jak Singapur, Hongkong, Tajwan czy Japonia, które od lat plasują się w czołówce tych rankingów, a których tempo rozwoju było w przeszłości najszybsze. Co więcej, relatywna pozycja naszego kraju zazwyczaj obniża się z roku na rok. Dotyczy to m.in. takich zestawień, jak Business Competitiveness Index, w którym Polska spadła z pozycji 33 w 2001 r. na pozycję 56 w 2007 r., czy raportu Banku Światowego „Doing Business 2008”, według którego Polska lokuje się dopiero na 74. miejscu na świecie – najniższym od lat. Wydaje się, że pamiętając o ograniczeniach metodologicznych takich zestawień, które są podatne na błędne interpretacje i obciążone niedokładnością pomiaru, można pokusić się o wyciągnięcie wspólnego mianownika z zamieszczanych w nich ocen.

Na negatywnym odbiorze naszego kraju w porównaniach międzynarodowych waży złe lokowanie polskiej infrastruktury regulacyjnej i jakości organizacji państwa, w tym systemu stanowienia i egzekucji prawa. Dotyczy to w zasadzie wszystkich elementów systemu instytucjonalno-prawnego, a więc wskazuje na jego relatywnie niską efektywność. W przekroju międzynarodowym negatywnie oceniana jest także jakość polskiego kapitału publicznego, a zwłaszcza infrastruktury transportowej i komunikacyjnej – czynników wymienianych obok regulacji wśród najważniejszych determinant lokowania BIZ. Zwraca uwagę, że niska ocena polskiej interwencji publicznej kontrastuje z jej stosunkowo dużą skalą. Polska redystrybuuje poprzez transfery i konsumpcję publiczną ok. 40% PKB. Jest to o ok. 10–20 punktów procentowych więcej niż w szybko rozwijających się krajach azjatyckich w okresie, gdy były one na poziomie rozwoju porównywalnym z tym, na

jakim nasz kraj jest obecnie. Współwystępowanie niskiej efektywności wydatków publicznych z ich dużą skalą wskazuje na znaczne rozmiary tzw. jałowej straty podejmowanych interwencji. Innymi słowy, polski podatnik, płacąc więcej, zyskuje mniej, niż byłoby to możliwe, gdyby 1) instytucje publiczne były efektywniejsze albo 2) skala redystrybucji dochodu przez państwo była niższa. Można sądzić, że właściwej recepty na wzmocnienie mikrofundamentów polskiej gospodarki należy szukać w obu tych kierunkach, a więc w jednoczesnej przebudowie infrastruktury regulacyjnej, w poprawie jakości prowadzonej w Polsce polityki gospodarczej oraz w zmniejszeniu skali zaangażowania w obszarach, które wywołują największe zniekształcenia gospodarcze, zmniejszając podaż pracy i kapitału. W centrum tego problemu mieści się zagadnienie przebudowy zasad funkcjonowania sektora publicznego, o czym szerzej traktuje odrębne wyzwanie.

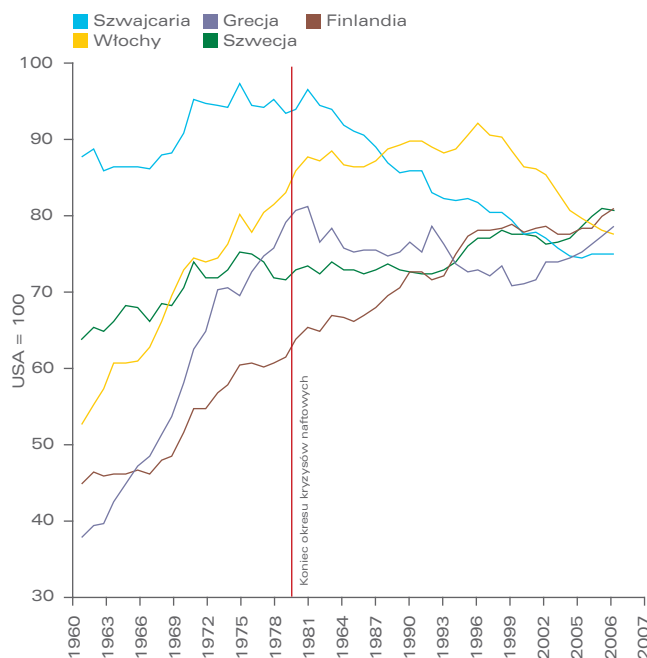
Czy potrafimy szybko wychodzić z kryzysów?

Wzmacnianie elastyczności prawa pracy oraz instytucji służących podnoszeniu adaptacyjności firm, pracujących i bezrobotnych do zmieniających się warunków gospodarowania pozwala na budowę modelu gospodarki zdolnej do szybkiego wychodzenia z kryzysów gospodarczych, a przez to czyniącej je mniej dotkliwymi dla zwykłych ludzi.

Zaburzenia w funkcjonowaniu gospodarek rynkowych są nieuniknione – raz na jakiś czas doświadczają one kryzysów w sferze realnej, finansowej lub pieniężnej, które niemal zawsze odbijają się na rynku pracy. Szoki te są z natury krótkotrwałe, a kiedy ustępują, wzrost wraca na dawne tory. Nie zawsze jednak tak jest, o czym świadczy trwałe spowolnienie produktywności w niektórych krajach rozwiniętych po 1980 r. Takie państwa, jak Szwajcaria czy Grecja nie zdołały w odróżnieniu od USA czy Finlandii odzyskać poprzedniej dynamiki wzrostu. W rezultacie ich relatywne bogactwo zaczęło maleć. Podobne zjawisko możemy od lat 90. obserwować we Włoszech i Japonii.

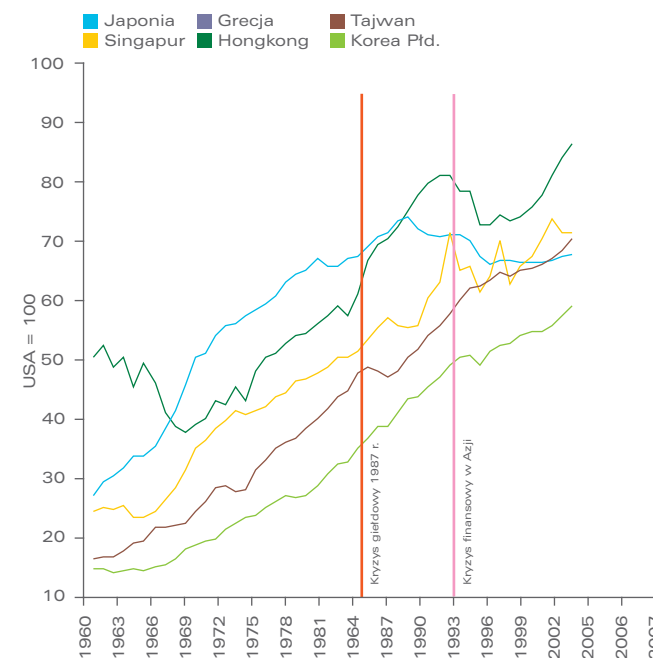
Źródło zróżnicowanej reakcji poszczególnych gospodarek na ten sam kryzys upatruje się w ich zróżnicowanej odpowiedzi instytucjonalnej. Na kryzysach tracą przede wszystkim te państwa, które leczą ich objawy, a nie przyczyny. Szukanie recepty w postaci luźnej *policy-mix* uzupełnionej o rozbudowane praktyki protekcyjnościstyczne szybko znajduje odzwierciedlenie w wyższej inflacji i niższej dynamice produktywności. W krajach, w których po kryzysach nie dochodziło do realokacji zasobów z mniej do bardziej produktywnych firm, potencjał wzrostowy spadał, a relatywne bogactwo wobec państw skutecznie się reformujących malało. Z kolei kraje, które na kryzys reagowały elastycznie, usuwając jego przyczyny i wzmacniając swoją adaptacyjność, wychodziły z niego w ciągu zaledwie kilku lat. Przykładem mogą tu być m.in. Szwecja i Korea Płd., które w latach 90. doświadczyły kryzysów bankowych, lecz dzięki szybkiej restrukturyzacji złych aktywów finansowych i reformom strukturalnym nie tylko przywróciły, lecz nawet wzmocniły swój potencjał wzrostowy.

Rysunek 1.15. Kryzys naftowy i jego skutki dla produktywności pracy w Europie



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GGDC.

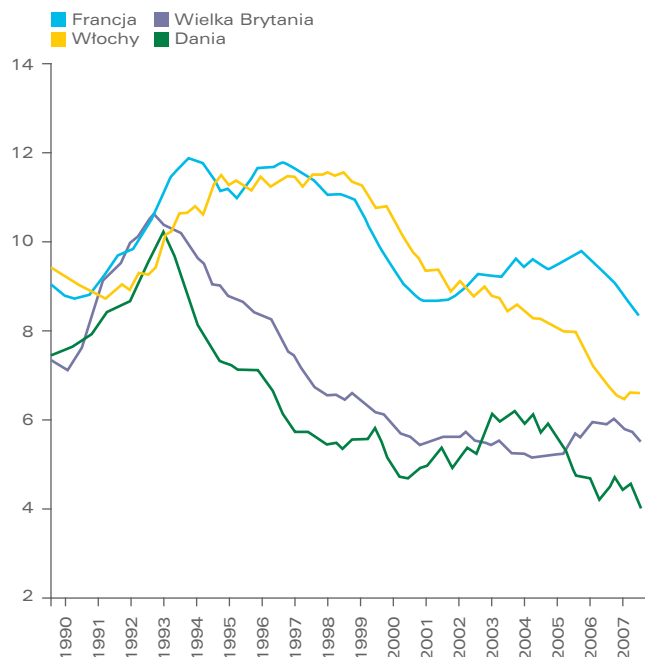
Rysunek 1.16. Kryzysy finansowe i ich skutki dla produktywności pracy w Azji



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GGDC.

Rynek pracy jest tą częścią gospodarki, której reakcja na kryzys gospodarczy jest szczególnie zależna od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Kraje, w których płace reagują elastycznie na zmiany w sytuacji makroekonomicznej, potrafią także szybko zaabsorbować spadek zatrudnienia. Te natomiast, których miejsca pracy podlegają nadmiernej ochronie, a wynagrodzenia są sztywne, nawet wiele lat po ustąpieniu szoku nadal odczuwają jego skutki w postaci wyższego bezrobocia i niższego zatrudnienia. W Europie przykładem rynków, na których nadmierna ochrona miejsc pracy i sztywność płac doprowadziła do wysokiej trwałości bezrobocia, są Francja i Włochy. Kraje te nie zdołały zaabsorbować spowolnienia gospodarczego początku lat 90. równie szybko jak państwa o znacznie bardziej elastycznych rozwiązaniach w tym względzie, takie jak Wielka Brytania czy Dania. Podobnie w przeszłości w Polsce sztywności płacowe wzmocniły trwałość negatywnych skutków kryzysu rosyjskiego i spowolnienia gospodarczego lat 2001–2002. Uelastycznienie kodeksu pracy w latach następnych pozwala mieć nadzieję, że dziś jesteśmy już w innym miejscu – choć nadal Polska jest dopiero w połowie drogi do skandynawskiego modelu *flexicurity*. To najskuteczniejszy w absorpcji szoków makroekonomicznych model instytucjonalnego otoczenia rynku pracy, w którym bardzo niewielkiemu uregulowaniu stosunku pracy i płacy towarzyszą rozbudowane i skuteczne programy aktywnych polityk rynku pracy. Badania Instytutu Badań Strukturalnych (por. tabela obok) wskazują, że w Europie dominuje model mieszany, w którym nie ma gospodarek idealnie „elastycznych” ani idealnie „sztywnych”. Wśród państw środkowoeuropejskich efektywnie najbardziej elastycznymi rynkami pracy wydają się Słowenia i Słowacja. Szybkość zanikania niezależnych od wahań produktywności zmian w wynagrodzeniach i prędkość absorpcji przez płace innych szoków makroekonomicznych są tam najwyższe. Słabością Polski jest stosunkowo niska elastyczność wynagrodzeń, która obniża ogólną zdolność gospodarki do realokacji w odpowiedzi na pojawiające się w niej sygnały ekonomiczne. Wobec elastycznego kodeksu pracy to właśnie uelastycznienie wynagrodzeń oraz związanego z nimi czasu pracy w najwyższym stopniu podniosłoby zdolność Polski do szybkiego wychodzenia z kryzysów gospodarczych.

Rysunek 1.17. Absorpcja spowolnienia gospodarczego na rynkach pracy UE15 (stopa bezrobocia)

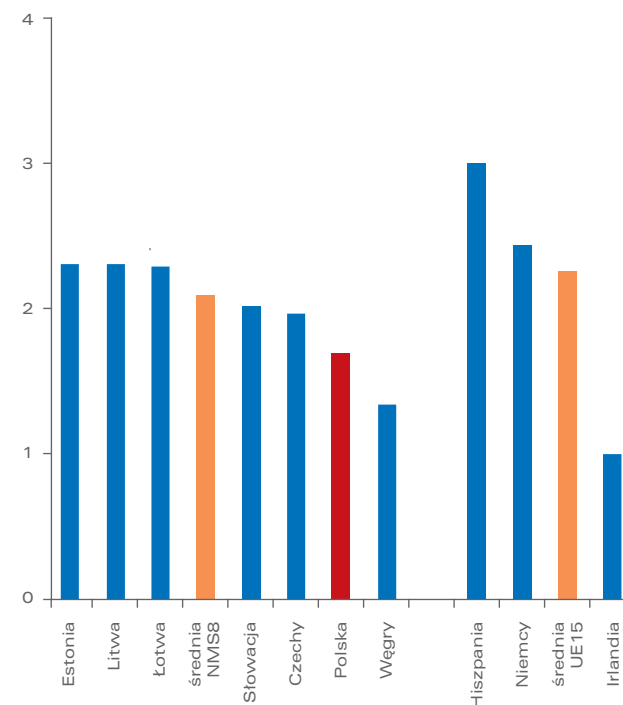


Źródło: opracowanie własne.

Kraj	Trwałość szoków płacowych	Szywność wynagrodzeń realnych w reakcji na inne szoki	Zdolność gospodarki do realokacji
Czechy	0,09	0,35	1,00
Estonia	0,11	0,36	0,36
Łotwa	1,00	0,72	0,00
Litwa	0,39	0,68	0,38
Węgry	0,34	0,18	0,34
Polska	0,16	0,63	0,21
Słowenia	0,00	0,03	0,06
Słowacja	0,24	0,14	0,08

Źródło: P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, IBS, Warszawa 2008; im wyższa liczba, tym dłużej trwa absorpcja kryzysów gospodarczych. Indeksy mogą być zawyżone w wypadku krajów, które dawno dokonały uelastycznienia regulacji rynku pracy.

Rysunek 1.18. Indeks restrykcyjności prawa pracy



Źródło: OECD.

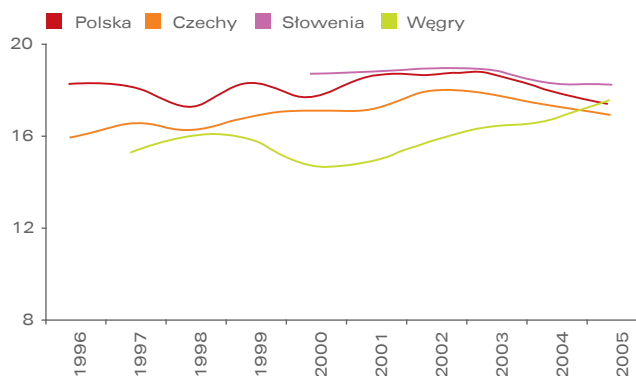
Czy kształt polityki makroekonomicznej wymaga zmiany?

Model polityki fiskalnej przyjęty w Polsce wymaga modernizacji. Włączenie Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej pozwoliłoby na uzyskanie znacznych korzyści gospodarczych w skali makro.

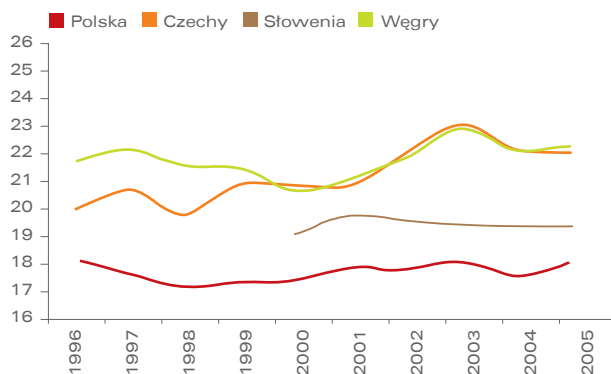
Polityka fiskalna jest bezpośrednim odbiciem dokonanego wyboru publicznego. Kraje, które decydują się na utrzymywanie szerokiego parasola ochronnego nad licznymi grupami społecznymi, decydują się także na wysokie wydatki transferowe i wysokie stawki podatkowe. Podobnie państwa chcące utrzymać rozbudowany aparat państwowy i wyłączać sektor prywatny w dostarczaniu wielu dóbr, godzą się na dużą skalę konsumpcji publicznej i relatywnie wyższe stawki finansujących ją podatków. Różne narody dokonują jednak różnych wyborów.

Dotyczy to także państw Europy Środkowej, w której rysuje się podział na kraje o „małych” i „dużych” rozmiarach rządu, a więc odpowiednio „niskich” i „wysokich” podatkach. Obie grupy różnią się też strukturą wydatków publicznych. Kraje o małych rządach, takie jak republiki bałtyckie czy Słowacja, relatywnie mniej subsydują czas wolny gospodarstw domowych i mają mniej rozbudowany sektor publiczny. Z kolei kraje o dużych rządach wydają znacznie więcej na transfery. Te z nich, które jak Czechy i Węgry nie chcą rezygnować z dobrze wynagradzanego aparatu państwowego ani z inwestycji publicznych, godzą się także na wyższe podatki. Te zaś, które jak Polska, ograniczają bazę podatkową i nie stosują powszechnie jednolitej stawki VAT, muszą zaakceptować niższą jakość infrastruktury, niższe wynagrodzenia w sektorze publicznym oraz wysokie przeciętne i krańcowe stawki podatków bezpośrednich.

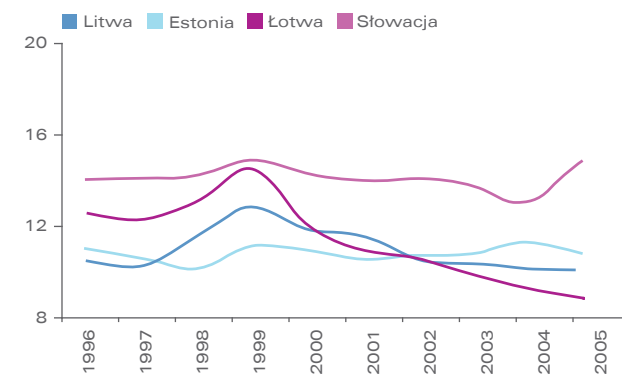
Rysunek 1.19. Transfery społeczne w krajach NMS8



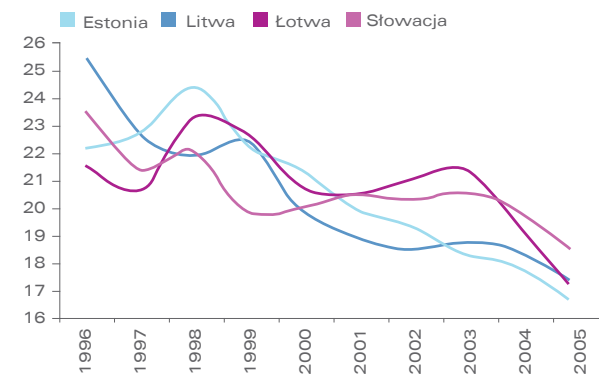
Rysunek 1.21. Konsumpcja publiczna w krajach NMS8



Rysunek 1.20. Transfery społeczne w krajach NMS8



Rysunek 1.22. Konsumpcja publiczna w krajach NMS8

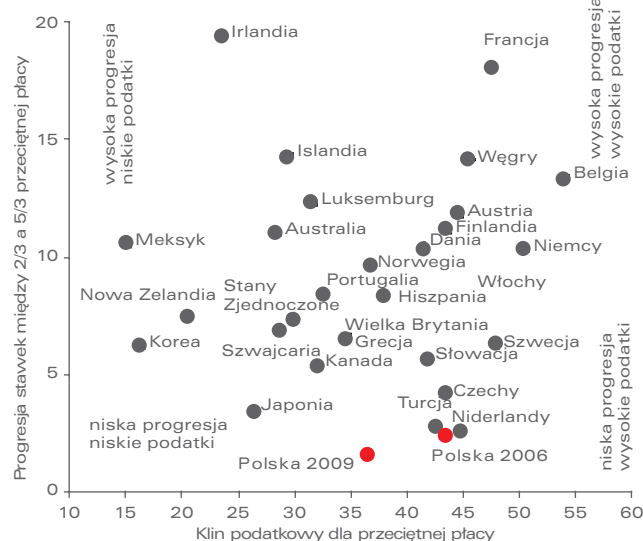


Źródło: M. Bukowski, P. Lewandowski, „Rynek pracy w makroperspektywie”, w: M. Bukowski (red), *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, IBS i MPiPS, Warszawa 2007.

Wybór ten nie pozostaje bez wpływu na zdolności adaptacyjne poszczególnych krajów. W państwach, które jak Polska, reagowały na negatywne zaburzenia trwałym wzrostem transferów, obniżała się aktywność zawodowa i zatrudnienie. Te zaś, w których transfery pełniły jedynie rolę automatycznych stabilizatorów, radziły sobie znacznie lepiej z akomodacją szoków ekonomicznych. Modernizacji polskiej polityki fiskalnej sprzyjałyby: 1) likwidacja strukturalnego (długookresowego) składnika deficytu budżetowego, który obniża poziom oszczędności krajowych i zmniejsza pole do prowadzenia polityki antycyklicznej, 2) wprowadzenie pro-zatrudnieniowych i proinwestycyjnych zmian w systemie podatkowym, który charakteryzuje się wysokimi podatkami zarówno dla osób o wysokich, jak i o niskich dochodach z pracy i nie zachęca obywateli ani przedsiębiorców do oszczędzania i inwestowania, 3) sfinansowanie tych zmian dzięki reformom zabezpieczenia społecznego, rozszerzeniu bazy podatkowej oraz harmonizacji stawek podatku VAT.

Drugim obok polityki fiskalnej filarem polityki makroekonomicznej jest polityka monetarna. Jej dotychczasowy kształt umożliwił zrównanie się polskiej inflacji z poziomami właściwymi dla gospodarek zachodnioeuropejskich. Nadal jednak stabilność polskiej waluty i ryzyko makroekonomiczne wyceniane są powyżej poziomów właściwych dla państw rozwiniętych. W chwili obecnej, gdy stabilizacja cen jest już osiągnięta, głównym wyzwaniem stojącym przed Narodowym Bankiem Polskim jest przygotowanie Polski do wejścia do strefy euro. Konserwatywne szacunki Instytutu Badań Strukturalnych (por. tabela obok) pokazują, że przyjęcie wspólnej europejskiej waluty przyczyni się do wzrostu PKB i zatrudnienia oraz do spadku bezrobocia. Według bardziej optymistycznych prognoz NBP skala tych pozytywnych efektów może być nawet 2,5-krotnie większa.

Rysunek 1.23. Klin i progresja podatkowa w OECD



Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2005, MGIP 2005.

Rysunek 1.24. Klin podatkowy w Polsce



Źródło: obliczenia własne.

Oczekiwany wpływ przyjęcia euro na Polską gospodarkę w krótkim, średnim i długim okresie

		Minimum			Maksimum		
		1. rok	5. rok	50. rok	1. rok	5. rok	50. rok
PKB		0,03	0,73	0,25	0,25	1,37	2,45
Konsumpcja	proc.	0,36	0,43	0,80	0,80	0,85	1,04
Inwestycje		-0,10	0,74	0,57	0,47	1,33	1,26
Wskaźnik zatrudnienia	pkt.	0,01	0,13	0,18	0,03	0,30	0,61
Stopa bezrobocia		-0,03	-0,09	0,19	-0,06	-0,18	-0,10

Źródło: Bukowski, Dyrda, Kowal (2008), IBS 2008

Podsumowanie

Mimo stopniowego niwelowania negatywnej spuścizny gospodarki centralnie planowanej Polska rozwija się wolniej niż azjatyckie tygrysy i Irlandia w przeszłości oraz kraje Europy Środkowej w ostatnich kilkunastu latach. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest mniej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów – zwłaszcza pracy, a w drugiej kolejności nieco wolniejsza dynamika produktywności.

Źródła zapóźnienia rozwojowego Polski leżą w zbyt małym zasobie zgromadzonego kapitału fizycznego, zbyt niskich nakładach pracy, nieco gorszym kapitale ludzkim oraz przestarzałych technologiach produkcji. Zniwelowanie luki w produkcji na jednego mieszkańca będzie wymagać podniesienia stopy akumulacji kapitału prywatnego i publicznego, zwiększenia możliwości adaptacyjnych i innowacyjnych gospodarki, lepszej edukacji (w tym przez praktykę zawodową) oraz znacznego wzrostu liczby osób pracujących w grupach wieku 15–24 i 50–65 lat.

Kluczy do sukcesu należy szukać: 1) w silniejszym uczestnictwie w globalnym rynku, 2) w orientacji na modernizację i zmiany, 3) w budowie otoczenia prawnoinstytucjonalnego, gwarantującego wysoki zwrot z inwestycji oraz wysoką elastyczność rynków, która ułatwi szybką absorpcję negatywnych zaburzeń makroekonomicznych oraz 4) w odpowiedzialnej polityce makroekonomicznej (fiskalnej i monetarnej), nakierowanej na poprawę bodźców ekonomicznych i szybkie wstąpienie do strefy euro.

Mimo szybkiego wzrostu wymiany zagranicznej w ciągu ostatnich kilkunastu lat podstawową słabością naszej obecności w gospodarce światowej było to, że na rynkach międzynarodowych konkurowaliśmy głównie ceną, a eksport produktów zaawansowanych technologicznie rósł znacznie wolniej niż w tych krajach Europy i Azji, które w przeszłości rozwijały się najszybciej. Przeobrażenie struktury polskiego eksportu, a więc także struktury tworzonej wartości dodanej, stanowi warunek konieczny odniesienia przez Polskę korzyści z globalizacji.

Zmiany struktury produkcji odbywają się w Polsce pod znakiem stałego wzrostu znaczenia usług. Jednoczesny spadek zasobów pracy i kapitału, zaangażowanych w produkcję rolną, przebiega bardzo wolno – osłabia to możliwości polskiej gospodarki w zakresie szybkiego podnoszenia poziomu produktywności, hamuje też wzrost zamożności społeczeństwa, w tym mieszkańców obszarów wiejskich.

Ważną słabością polskiej gospodarki jest relatywnie niska jakość podejmowanej interwencji publicznej w warstwie prawnej i instytucjonalnej. Słabość ta rzutuje z jednej strony na oczekiwany zwrot z inwestycji, a z drugiej na naszą zdolność do absorpcji negatywnych zaburzeń makroekonomicznych. Wzmacnianie elastyczności polskich regulacji pozwoli na budowę modelu gospodarki zdolnej do szybkiego wychodzenia z kryzysów gospodarczych, a przez to czyniącej

je mniej dotkliwymi dla zwykłych ludzi. Dodatkowo zwiększenie poziomu inwestycji prywatnych wymaga – oprócz podjęcia zwiększających zwrot z kapitału reform strukturalnych w obszarze regulacyjnym i podatkowym – zniwelowania także największej w regionie luki infrastrukturalnej.

Polska zachowuje silną pozycję na tle Europy Środkowej pod względem stabilności makroekonomicznej. W mniejszym stopniu niż inni finansuje swój wzrost pożyczkami zagranicznymi, choć dzieli z innymi gospodarkami regionu słabość widoczną zwłaszcza w czasie globalnego kryzysu, jaką jest zbyt mały poziom oszczędności prywatnych i zbyt wysokie finansowanie powstałego w ten sposób deficytu w obrotach bieżących zobowiązaniami krótkoterminowymi, a zbyt małe – bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi.

Politykę fiskalną w Polsce krępuje dominujący od lat model pasywnej polityki społecznej. Jej kosztem są więc nie tylko niska aktywność zawodowa i zatrudnienie oraz dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, lecz także osłabiona zdolność do stabilizacji gospodarki w cyklu koniunkturalnym. W ciągu wielu lat polityka monetarna doprowadziła do spadku inflacji. Nadal jednak ryzyko makroekonomiczne Polski jest wyceniane powyżej poziomów właściwych dla strefy euro. Włączenie Polski do UGW pozwoliłoby na eliminację tego problemu i uzyskanie znacznych korzyści gospodarczych.

Historia polskiego sukcesu gospodarczego lat 1990–2008 obok niewątpliwych atutów miała też trzy wyraźne słabości: 1) niskie stopy inwestycji i oszczędności, 2) rezygnację z pracy znacznej części osób w wieku roboczym oraz 3) nie w pełni odpowiadającą polskiemu potencjałowi dynamikę wzrostu produktywności. Zrównanie poziomu zamożności z krajami rozwiniętymi wymagać będzie zniwelowania tych słabości. Oznacza to konieczność szybszej niż dotychczas adaptacji technologii światowych, lepszego wykorzystania i podniesienia jakości zasobów pracy oraz intensywniejszej i lepiej zlokalizowanej akumulacji kapitału fizycznego. Kluczowe jest przy tym uniknięcie czysto ekstensywnych strategii wzrostu – tak aby to efektywność wykorzystania czynników produkcji i technologii stała się kluczem do długookresowego sukcesu Polski. Kraje, które oparły swoją ścieżkę rozwoju na sektorach o niskim potencjale wzrostu, w średnim i długim okresie poniosły porażkę.

Ponieważ światowy postęp technologiczny przebiega najszybciej w gałęziach gospodarki wymagających dużych nakładów kapitałowych w sferze produkcyjnej, kraje, które chcą osiągać wysokie dynamiki rozwoju i pozostać konkurencyjne w globalizującej się gospodarce, muszą dużo inwestować w maszyny i urządzenia, a dopiero w dalszej kolejności w budynki i budowlę. Sukces gospodarczy wymaga szybkiej dyfuzji najbardziej produktywnych

technologii do całej gospodarki. Można sądzić, że utrzymujący się od ćwierć wieku silny związek między inwestycjami w ICT a wzrostem gospodarczym i wzrostem konkurencyjności w handlu międzynarodowym pozostanie niezmienny także do 2030 r. Kraje, które zdołają włączyć się w ten proces, zyskają relatywnie więcej niż te, które on ominie.

Długookresowy sukces gospodarczy osiągnęły państwa, które zdołały wytworzyć konkurencyjne otoczenie biznesu, gwarantujące wysoki zwrot z kapitału i zorientowane na aktywne uczestnictwo w globalizacji. W krajach tych funkcjonowały zdolne do uczenia się i krytycznie nastawione do własnych osiągnięć władze publiczne, które z jednej strony nie obciążały sfery biznesu zbędnym ciężarem biurokratycznym, a z drugiej potrafiły prowadzić zorientowaną na rozwój politykę publiczną w takich sferach, jak edukacja czy budowa infrastruktury komunikacyjnej i transportowej. Potrafiły także w sytuacjach kryzysowych wyciągać wnioski z przeszłości oraz tak rewidować swoją interwencję, by umożliwić firmom i gospodarstwom domowym elastyczną adaptację do zmian.

Słabością polskiej interwencji publicznej w jej dotychczasowym kształcie było zaniedbywanie tych długookresowych priorytetów rozwojowych. Na potencjale naszej gospodarki ciąży zła jakość infrastruktury regulacyjnej, systemu stanowie-

nia i egzekucji prawa oraz niski zasób kapitału publicznego, zwłaszcza infrastruktury.

Współwystępowanie niskiej efektywności wydatków publicznych z ich dużą skalą wskazuje na znaczne rozmiary jałowej straty podejmowanych interwencji. Reformy strukturalne, które mogłyby mieć decydujące znaczenie dla długookresowych perspektyw wzrostu i międzynarodowej pozycji Polski w 2030 r., wymagają równoległego przebudowania instytucji państwa i wzrostu inwestycji publicznych oraz zmniejszenia skali zaangażowania w obszarach, które wywołują największe zniekształcenia w gospodarce.

Ambicją polskiej polityki rozwoju powinno być dogonienie państw rozwiniętych w najbliższym dwudziestoleciu, a tym samym makroekonomicznymi miarami jej sukcesu będą: 1) wzrost długookresowego tempa wzrostu produktu i produktywności pracy co najmniej do 5%, 2) odwrócenie wieloletniego trendu obniżania się wskaźnika aktywności zawodowej i jego stopniowy wzrost do poziomu 75%, 3) stopniowe zwiększanie równowagowej stopy inwestycji prywatnych do 25% PKB, 4) konsekwentny wzrost udziału produktów high-tech w polskim eksporcie docelowo do 40%, 5) osiągnięcie wysokiej elastyczności rynku pracy widoczne w szybkości reakcji bezrobocia na pierwsze sygnały ożywienia gospodarczego po okresie kryzysu.

Rekomendacje

Dogonienie przed 2030 r. krajów rozwiniętych wymagać będzie od Polski zbudowania strategii wzrostu wokół podniesienia stóp zwrotu z pracy i kapitału. Innymi słowy, udany rozwój naszego kraju w najbliższym dwudziestoleciu będzie możliwy, jeśli w Polsce będzie warto pracować, oszczędzać, inwestować i podnosić wydajność. Osiągnięcie tego celu wymagać będzie podjęcia: 1) reform zwiększających podaż pracy, 2) reform sprzyjających podnoszeniu kwalifikacji i indywidualnej produktywności, 3) reform podnoszących podaż kapitału i zachęcających do innowacyjności, 4) reform zwiększających adaptacyjność do szoków gospodarczych i wzmacniających stabilność makroekonomiczną.

Podaż pracy musi wzrosnąć zwłaszcza wśród najmłodszych i najstarszych grup wiekowych. Wskaźnik zatrudnienia osób poniżej 24. roku życia jest w Polsce bardzo niski, a głównymi powodami są: 1) niedorozwój sektora usług, zwłaszcza w małych miastach i na wsi, 2) późniejszy o rok wobec większości państw UE moment rozpoczęcia edukacji szkolnej oraz

3) wysokie krańcowe stopy podatkowe dla osób nisko produktywnych. Z kolei najniższą w Europie podaż pracy osób po 50. roku życia jednoznacznie determinuje system transferowy zorientowany na wczesną dezaktywizację, co dodatkowo znajduje wsparcie w podatkowym preferowaniu beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego względem osób pracujących. Reformy, w wyniku których wykorzystanie czynnika pracy w Polsce zrównałoby się z poziomem charakterystycznym dla większości państw rozwiniętych, powinny więc mieć dwa aspekty. Z jednej strony powinna nastąpić kontynuacja zmian w systemie emerytalno-rentowym zmniejszających zakres uprawnionych do korzystania ze świadczeń poniżej 65. roku życia do uzasadnionego społecznie minimum. Z drugiej strony należy wprowadzić zmiany w systemie podatkowym preferujące dochód pracy względem dochodu ze świadczeń i obniżające efektywne stawki podatkowe płacone przez osoby najmniej zarabiające. Dodatkowym wsparciem byłyby zmiany w systemie edukacji przesuwające w dół oczekiwany moment wejścia na rynek

pracy bez jednoczesnej szkody dla akumulacji kapitału ludzkiego. Ten zespół reform omawiamy szerzej w wyzwaniach 2, 3 i 6. Makroekonomiczną miarą sukcesu w tym obszarze interwencji byłby wzrost stopy aktywności zawodowej i zatrudnienia.

Stworzenie systemu sprzyjającego podnoszeniu indywidualnej produktywności i własnych kwalifikacji przez całe życie ma podstawowe znaczenie dla uniknięcia pułapki, w którą w przeszłości wpadły Hiszpania, Portugalia czy Grecja – ograniczonej liczby pracowników zdolnych do pracy w nowoczesnych gałęziach gospodarki o najwyższym potencjale długookresowego wzrostu. Choć sektor prywatny oferuje znaczny zwrot z kształcenia (w postaci wysokich wynagrodzeń płaconych osobom dobrze wykwalifikowanym), to jednocześnie zwrot ten jest zmniejszany przez obecny kształt polskiej interwencji publicznej w kilku obszarach. Po pierwsze, system podatkowy skłania do skracania okresu pracy, a więc także nauki przez praktykę, nie tylko poprzez wysokie stawki płacone przez osoby

młode, ale także poprzez znaczne stawki krańcowe płacone przez osoby relatywnie lepiej wykwalifikowane i bardziej produktywne. Po drugie, zachęca do pracy w szarej strefie oraz sektorach o relatywnie niższych wymogach kompetencyjnych, co także nie sprzyja akumulacji kapitału ludzkiego w cyklu życia. Po trzecie wreszcie, sektor publiczny, oferując nierynkowo wysokie płace osobom o wykształceniu najwyżej średnim, także ogranicza zachęty do podnoszenia indywidualnej produktywności w skali makro. Dlatego też pakiet zmian pozwalających na spadek krańcowych stawek podatku PIT i składek na ubezpieczenia społeczne miałby duże znaczenie prorozwojowe w perspektywie 2030 r. Elementem koniecznym takiego pakietu powinno być zwiększenie bazy podatkowej i zrównanie praw i obowiązków różnych grup podatników, a tym samym silniejsze oparcie dochodów podatkowych na podatkach o szerokiej bazie, wywołujących relatywnie mniejsze zniekształcenia w zakresie podaży pracy, zwłaszcza na podatkach pośrednich. Stanowiłoby to silne makroekonomiczne wsparcie dla reform strukturalnych, których zespół omawiamy w wyzwaniach 6, 7 i 10. Makroekonomiczną miarą sukcesu interwencji w tym obszarze byłby wzrost długookresowej dynamiki produktywności pracy.

Zwiększenie podaży kapitału wymaga podniesienia oczekiwanego zwrotu z jego akumulacji. Ważne

jest, by dotyczyło to w pierwszej kolejności inwestycji służących wdrożeniu wysoko produktywnych technologii w gałęziach gospodarki o największym potencjale wzrostu. Reformy w tym zakresie wymagają od państwa, po pierwsze, zwiększenia nakładów na komplementarną wobec kapitału prywatnego infrastrukturę publiczną (transportową, telekomunikacyjną, przesyłu energii), po drugie, preferowania podatkowego inwestycji i oszczędności względem konsumpcji oraz, po trzecie, zmian w infrastrukturze regulacyjnej i efektywności polskiego sektora publicznego.

W pierwszym wypadku konieczne jest skoncentrowanie wysiłku inwestycyjnego na biegunach wzrostu przy jednoczesnym uwzględnieniu wspierania mechanizmów dyfuzyjnych do obszarów o niższym potencjale endogenicznego wzrostu, a więc inwestowanie w infrastrukturę tam, gdzie jej poprawa w największym stopniu wpłynie na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, w tym strategię lokalizacyjne bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Z kolei w obszarze podatkowym wiele krajów stosuje z powodzeniem instrumenty zmniejszające zniekształcenie wywołane przez podatki nałożone na zwrot z kapitału. Argumenty teoretyczne i empiryczne przekonują, że najsukuteczniejsze są przy tym dwa modele. Według pierwszego z nich zwrot z inwestycji nie jest w ogóle opodatkowany, co

wymagałoby zmiany systemu w postaci likwidacji podatków kapitałowych (CIT, dywidendy i od dochodów kapitałowych). Alternatywnym modelem polityki podatkowej, którą starają się stosować kraje zainteresowane przyciąganiem kapitału produkcyjnego, są ulgi, np. typu *tax-credit*, przeznaczone dla firm inwestujących w maszyny i urządzenia oraz w badania i rozwój. Zmiana tego typu selektywnie adresowałaby problematykę niskich stóp akumulacji, kontrproduktywnej koncentracji inwestycji na budynkach i budowlach oraz niskiej innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Sfinansowanie niższych dochodów z CIT, podobnie jak niższych dochodów z podatków bezpośrednich, byłoby możliwe dzięki szerszej bazie podatkowej w PIT, niższemu wydatkom transferowym o charakterze dezaktywizacyjnym oraz wyższym dochodom z podatków pośrednich, osiągniętym dzięki harmonizacji stawek VAT. Same w sobie zmiany podatkowe nie wystarczą jednak do istotnego zwiększenia oczekiwanego zwrotu z inwestycji prywatnych w Polsce. Sukces na forum międzynarodowym wymaga obok działań wydatkowych (inwestycyjnych) i podatkowych podjęcia także szeregu reform regulacyjnych, podnoszących jakość interwencji publicznej w warstwie prawnej i instytucjonalnej. Podstawową zasadą powinno tu być zaufanie do mechanizmów rynkowych i zagwarantowanie wysokiej jakości działań instytucji państwa, których aktywność powinna być w wielu

Rekomendacje

wypadkach służebna, a nie władcza wobec obywateli i firm. Zalecane interwencje publiczne i kierunki zmian regulacyjnych opisujemy szerzej w rekomendacjach do wyzwań 4, 5, 7, 9 i 10. Makroekonomiczną miarą sukcesu w tym obszarze powinien być wzrost stopy inwestycji, w tym z bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Podniesienie adaptacyjności polskiej gospodarki do zaburzeń makroekonomicznych oraz wzmocnienie jej długookresowej stabilności wymagają podjęcia działań deregulacyjnych i zmian instytucjonalnych w tych obszarach prawa, które w największym stopniu utrudniają adaptację firm i gospodarstw domowych do zmieniających się warunków gospodarowania. Po pierwsze, wymaga to uelastycznienia prawa pracy w zakresie regulacji decydujących o sztywności czasu pracy i wynagrodzeń. Po drugie, ewolucja w kierunku *workfare state* i *welfare society* wymaga wzmocnienia efektywności działania sektora publicznego (systemu projektowania, stanowienia i egzekwowania prawa),

aby był on zdolny do elastycznej reakcji na fluktuacje koniunktury gospodarczej. Dotyczy to nie tylko ministerstw, parlamentu czy innych centralnych instytucji państwa, lecz także administracji samorządowej, która odpowiada za prowadzenie interwencji publicznej w skali regionalnej i lokalnej. W horyzoncie kilkuletnim stabilizacji makroekonomicznej sprzyjać będzie dołączenie – w ślad za Słowenią i Słowacją – do strefy euro. Konsekwentna, choć biorąca pod uwagę zmiany w światowym systemie finansowym, realizacja tego celu powinna być jednym z priorytetów polskiej polityki gospodarczej najbliższych lat – przyniesie bowiem nie tylko krótkookresowe korzyści stabilizujące, lecz także długookresowo pozwoli na podniesienie poziomu dobrobytu mierzonego wyższym produktem i zatrudnieniem oraz niższym bezrobociem. Szybkie wejście do strefy euro, a jednocześnie maksymalizacja korzyści płynących z członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej, wymagać będą konsekwentnej realizacji i jednoczesnej koordynacji reform strukturalnych, tak by ich wdrażanie pozostawało

w harmonii z fiskalną i monetarną pragmatyką całego procesu. Modernizacja reguł fiskalnych (np. na wzór brytyjski) i monetarnych (na wzór EBC), wzmacniając racjonalność prowadzonej w Polsce *policy-mix*, byłaby pożądanym elementem tego procesu. Wobec sztywności wydatków państwa na szczeblu centralnym stabilizacji makroekonomicznej służyłaby instytucja blokady budżetowej, pozwalającej na ograniczenie wprowadzenia w życie zmiany do obowiązującego prawa w sytuacji, gdy daną nowelizacją zagrożona byłaby dyscyplina budżetowa. Reformy regulacyjne i zmiany instytucjonalne w polskim sektorze publicznym wzmacniające adaptacyjność i stabilizujące polską gospodarkę w skali makro omawiamy szerzej w rekomendacjach do wyzwań 3, 9 i 10. Makroekonomiczną miarą sukcesu w tym obszarze będzie wysokie tempo absorpcji bezrobocia po ustąpieniu kolejnych zaburzeń gospodarczych, jakie w nieunikniony sposób będą dotyczyć polską gospodarkę także w następnych 20 latach.

SYTUACJA DEMOGRAFICZNA

Dylemat

Wykorzystanie potencjału
wynikającego ze zwiększania się
długości trwania życia

Kosztowne społeczno-ekonomiczne
skutki zmian w sferze struktury wieku

W 2009 r. Polska pozostaje jeszcze krajem relatywnie młodym w wymiarze demograficznym, ale tendencje obserwowane od kilkunastu lat wskazują, że sytuacja ta zmieni się w ciągu następnych dwóch dekad.

Wynika to z obecnej struktury wiekowej ludności, pozytywnych trendów dotyczących wydłużania oczekiwanej długości życia oraz niskiej dzietności, której obecny i poprzedni poziom zadecydują w znacznym stopniu o wielkości zasobów pracy w perspektywie do 2030 r.

Pogorszenie relacji między liczbą ludności w wieku przed- i poprodukcyjnym w ciągu najbliższych dwóch dekad jest procesem nieuchronnym. Ewentualne trwałe zwiększenie dzietności w najbliższych latach może przyczynić się bowiem do zmniejszenia wskaźników obciążenia demograficznego w perspektywie najbliższego pięćdziesięciolecia, ale nie wpłynie na poprawę sytuacji do 2030 r.

Czy Polska jest przygotowana na sprostanie temu wyzwaniu? Czy przy istniejących rozwiązaniach instytucjonalnych jesteśmy w stanie w pełni wykorzystać potencjał polskich seniorów? Czy też wzrastająca liczba osób starszych doprowadzi do erozji systemu zabezpieczenia społecznego i poważnych napięć

na rynku pracy? Czy dodatkowe 2,5–4,8 lat życia, które – jak wskazują prognozy – zostaną „zaoszczędzone” do 2030 r. (odpowiednio przez kobiety i mężczyzn) będzie okresem mniej lub bardziej intensywnej aktywności zawodowej, czy wyłącznie czasem spędzonym na emeryturze? Czy lata te spędzimy w dobrym zdrowiu? Czy też procesowi zwiększania oczekiwanej długości trwania życia musi towarzyszyć ekspansja zachorowalności z powodu chorób takich jak np. nowotwory? Które z obecnie istniejących rozwiązań mogą zabezpieczyć nas przed skutkami starzenia się, które wymagają wzmocnienia i rozszerzenia, a które – przeciwnie – reform i zmian w obliczu nieuchronnie zachodzących procesów demograficznych? Te pytania stoją u podstaw niniejszego dylematu.

Wybór, przed jakim stoi Polska w pierwszej dekadzie XXI wieku, to wybór między konsumowaniem efektów wzrostu gospodarczego, który wynika ze stosunkowo jeszcze niskiej wielkości początkowej i nadal relatywnie korzystnej sytuacji demograficznej, a oszczędzaniem i inwestowaniem w przyszłość oraz przygotowywaniem się na nadchodzące zmiany w strukturze wiekowej ludności. Zmiany te, choć wynikają w większości z pozytywnych tendencji (takich jak zwiększanie oczekiwanej długości

trwania życia), mogą powodować napięcia przy niewłaściwie zaprojektowanych rozwiązaniach instytucjonalnych.

W odniesieniu do zmian zachodzących w sferze dzietności jest to także wybór między bierną obserwacją zachodzących procesów lub podejmowaniem doraźnych działań bez dostatecznych analiz a świadomym, przemyślanym działaniem służącym wzmocnieniu pozytywnych lub osłabieniu negatywnych tendencji wówczas, gdy jest to rzeczywiście wskazane. Wybory, jakich już dokonaliśmy, dokonujemy i dokonamy w najbliższym czasie, w dużym stopniu zadecydują o sytuacji pokolenia, które będzie wkraczać na rynek pracy w 2030 r. i w latach następnych.

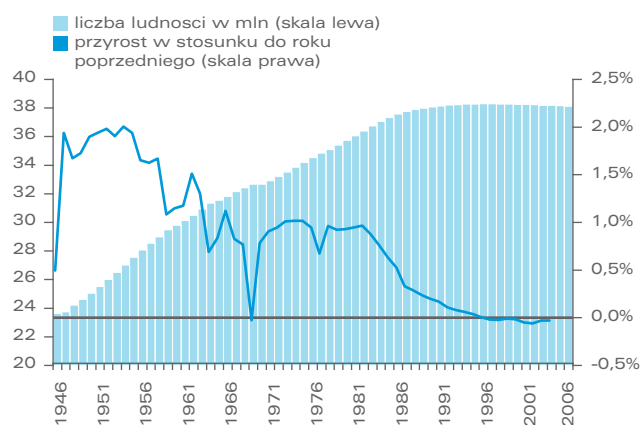
W fazie transformacji społeczno-ekonomicznej dokonały się poważne zmiany demograficzne

Okres transformacji to nie tylko spadek dynamiki demograficznej, lecz także faza niekorzystnej przebudowy struktury wiekowej ludności. Jednakże w pierwszej dekadzie XXI w. Polska wciąż jeszcze pozostaje krajem relatywnie młodym.

Okres powojenny to czas szybkiego rozwoju potencjału demograficznego Polski. Poczynając od fazy powojennej, aż do początku okresu transformacji notowano rokroczny przyrost liczby ludności (rysunek 2.1). Zmiany te były skutkiem dodatniego przyrostu naturalnego, który utrzymywał się w Polsce aż do pierwszej dekady XXI w. (rysunek 2.2).

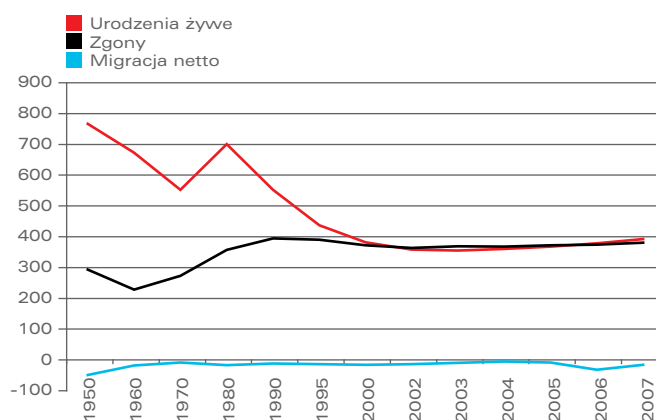
Mimo to lata 90. XX w. i początek XXI w. przyniosły odwrócenie trendu – przyrost naturalny oscyluje wokół zera, a liczba ludności nie tylko nie rośnie tak dynamicznie jak wcześniej, ale zaczęła spadać (rysunki 2.1 i 2.2).

Rysunek 2.1. Liczba ludności (w mln) oraz jej zmiana w stosunku do roku poprzedniego (w %), 1946–2006



Źródło: A. Fihel, M. Okólski, *Bilans demograficzny Polski w roku 2003*, MRR, Warszawa 2007.

Rysunek 2.2. Ruch naturalny oraz migracje netto w Polsce (w tys.), 1950–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zmiany w okresie transformacji to nie tylko osłabienie dynamiki demograficznej, ale również niekorzystna przebudowa struktury wiekowej ludności. W latach 1990–2007 udział w populacji osób poniżej 14. roku życia zmniejszył się niemal dwukrotnie, natomiast udział osób w wieku 65 lat i więcej zwiększył się o ponad 3 punkty procentowe.

W pierwszej dekadzie XXI w. Polska wciąż jeszcze pozostaje krajem relatywnie młodym w sensie demograficznym. Wskazuje na to porównanie wskaźników obciążenia demograficznego (liczba osób w wieku przed- lub poprodukcyjnym w stosun-

Struktura populacji Polski i wybranych krajów świata

	Współczynnik obciążenia demograficznego*		Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi**	
	1990	2007	1990	2007
UE25	49,6	49,0	20,8	25,3
Niemcy	44,7	50,8	21,6	29,9
Irlandia	63,3	45,8	18,6	16,2
Francja	51,6	53,3	21,1	24,9
Polska	54,4	41,3	15,4	19,0
Brazylia	70,0	50,0***	4,2	6,4***
Chiny	50,0	40,0***	5,3	8,7***
Indie	70,0	60,0***	4,2	5,3***

* liczba osób w wieku 0–14 oraz 65+ w stosunku do osób w wieku 15–64 (x 100)

** populacja 65+ w stosunku do populacji 15–64 (x 100)

*** dane za 2006 r.

Źródło: EUROSTAT i WDI 2007.

ku do osób w wieku produkcyjnym) (zobacz tabela powyżej). Odsetek osób w wieku produkcyjnym jednak maleje.

W 2005 r. wskaźnik obciążenia osobami młodymi wynosił 0,2 (taka sama była wartość współczynnika dla osób starszych). Analogiczne wartości współczynników wynosiły: dla Francji 0,3 i 0,3, dla Niemiec 0,2 i 0,3, dla Włoch 0,2 i 0,3. Potencjał krajów pozaeuropejskich jest jednak o wiele większy. Dla porównania, wartości obu współczynników wynosiły: dla Chin 0,3 i 0,1, dla Brazylii 0,4 i 0,1, a dla Indii 0,5 i 0,1 (na podstawie WDI 2007).

Okres transformacji w Polsce to przede wszystkim wyraźne zmiany w sferze dzietności

Polska, która na początku zmiany systemowej była krajem o relatywnie wysokiej dzietności, na początku tego stulecia znalazła się wśród państw o dzietności najniższej.

Obecna i przyszła sytuacja demograficzna Polski jest skutkiem powojennego wyżu urodzeń (i wraz z nim nadwyżki osób w wieku poprodukcyjnym) oraz niżu urodzeń w okresie transformacji systemowej.

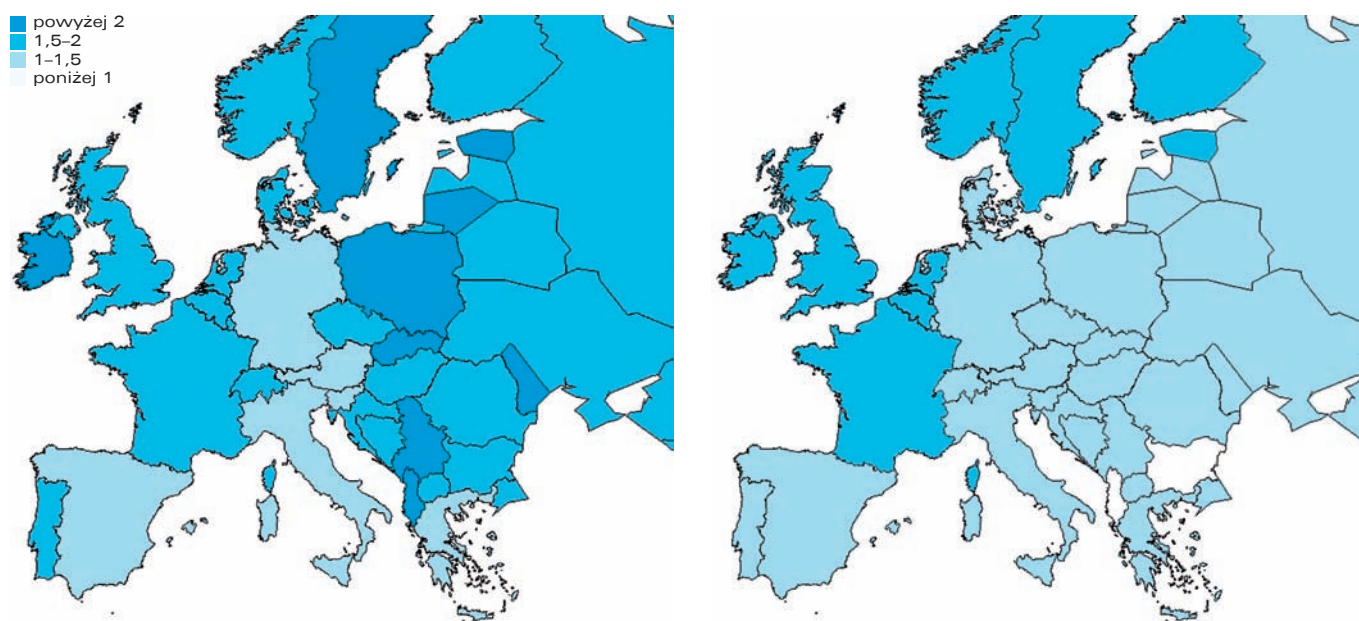
Poziom współczynnika dzietności ogólnej (TFR)*, czyli średniej liczby urodzeń przypadających na jedną kobietę w wieku 15–45 lat, obniżał się w Polsce od początku transformacji aż do 2003 r. Spadek ten przebiegał bardzo gwałtownie – w sposób porównywalny jedynie z innymi krajami postsocjalistycznymi. W konsekwencji, w ciągu zaledwie 7 lat osiągnął poziom około 1,2 – jeden z najniższych na świecie (w większości krajów Europy Zachodniej tak niskiego poziomu TFR nie odnotowano nigdy). Utrzymanie takiego stanu przez wiele lat będzie oznaczać dwie rzeczy: po pierwsze, zmniejszenie całkowitej populacji Polski, po drugie, zmianę struktury demograficznej – kolejne pokolenia dzieci są bowiem o wiele mniej liczne od pokoleń ich rodziców.

Ocenia się, że w celu zapewnienia pełnej zastępowalności pokoleń średnia liczba dzieci przypadająca na jedną kobietę w wieku rozrodczym musiałaby być mniej więcej o 80% wyższa niż obecnie.

Jak pokazuje rysunek 2.3, ostatnie ćwierćwiecze to okres dramatycznych zmian na europejskiej mapie dzietności. Na szczególną uwagę zasługują kraje Europy Środkowo-Wschodniej. U progu transformacji społeczno-ekonomicznej notowano w nich najwyższe poziomy dzietności w Europie. Na początku XXI w. większość Europy znajduje się w sytuacji poważnego „kryzysu płodności”.

*Wskaźnik dzietności ogólnej (TFR) to przeciętna liczba dzieci, jaka przypadłaby na jedną kobietę, gdyby wszystkie kobiety dożyły końca swojego wieku rozrodczego, a ich płodność odpowiadala średniej każdej z grup wiekowych.

Rysunek 2.3. Współczynnik dzietności ogólnej (TFR)* w krajach Europy, 1990 (lewy panel) i 2006 (prawy panel)



Źródło: A. Fihel, M. Okólski, *Bilans demograficzny Polski w roku 2033*, Warszawa 2007.

Ostatnie kilka lat to faza ponownego wzrostu dzietności w Europie, a także w Polsce. W większości krajów zachodnioeuropejskich po fazie spadku współczynników dzietności

następowała ich stabilizacja lub niewielki wzrost, przy czym zjawisko to zachodziło na poziomie wyższym niż obecnie notowany w Polsce (1,4–1,8).

Zmiany dzietności a cykl demograficzny

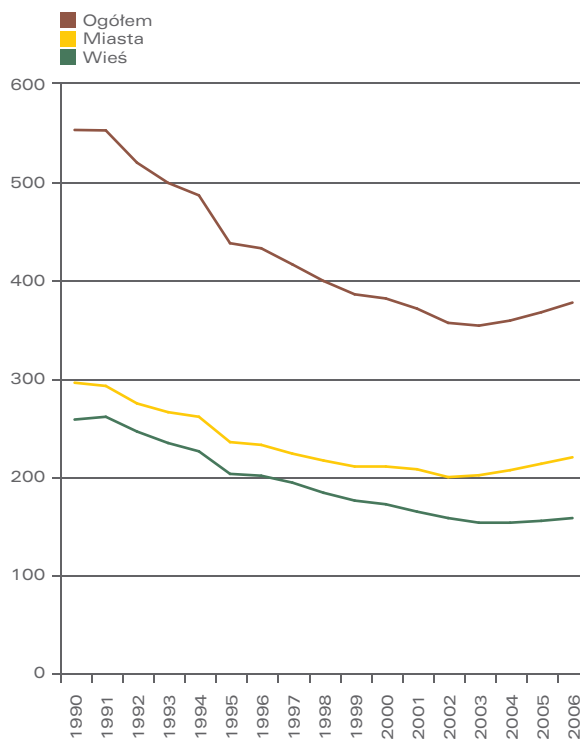
Obok wyraźnie widocznego długookresowego trendu spadkowego współczynnika dzietności, Polska w ostatnich latach wkroczyła w fazę pozytywnego cyklu demograficznego.

Spadek liczby urodzeń dotyczył w okresie transformacji zarówno obszarów wiejskich, jak i miejskich. Zmiana niekorzystnego trendu nastąpiła dopiero po 2003 r. i była relatywnie bardziej wyraźna wśród mieszkańców polskich miast (rysunek 2.4).

We współczesnej Polsce nie tylko obniża się rzeczywista dzietność, lecz także istotnie zmieniają się preferencje co do liczby dzieci w rodzinie. Dane kolejnych spisów powszechnych przekonują, że w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat odsetek kobiet, które miały w momencie spisu 50 lat i więcej (czyli zakończyły okres prokreacji) i które były matkami dwojga lub więcej dzieci, wyraźnie spadał. Rósł zaś udział kobiet mających tylko jedno dziecko. Na początku XXI w. w grupie kobiet w wieku 50 lat i więcej dominowały kobiety bezdzietne oraz matki, które urodziły tylko jedno dziecko. Zmiany dzietności w Polsce nie mają jednak charakteru stałego – po fazie wzrostu nastąpił okres spadku dzietności (rysunek 2.5). Cykl demograficzny – widoczny zwłaszcza w wypadku liczby urodzeń – jest naturalnym odbiciem wcześniejszych zjawisk demograficznych (*baby boom*). Niezależnie od niekorzystnej tendencji długookresowej, obecnie weszliśmy w fazę pozytywnego cyklu w sferze urodzeń.

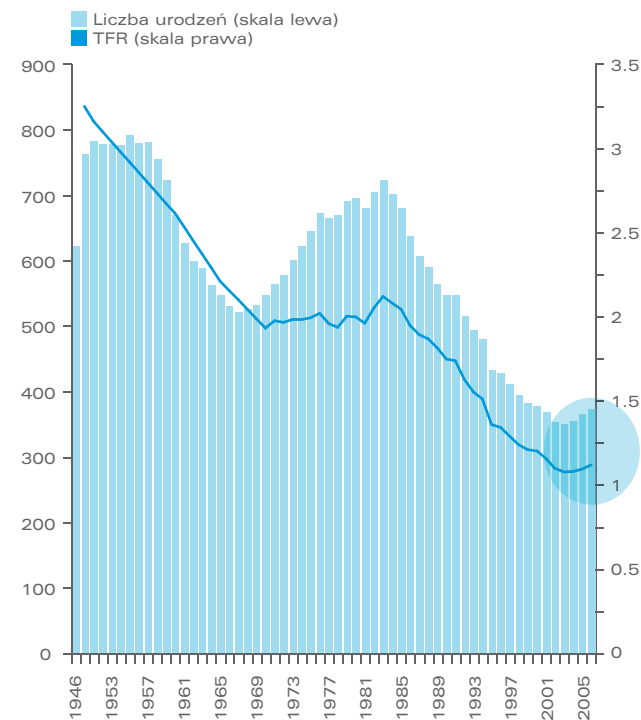
Z punktu widzenia interesu państwa ważny jest nie tylko poziom dzietności, lecz także **głębokość cykli demograficznych**, gdyż nierównowaga agregatów demograficznych (zwłaszcza wahania liczebności poszczególnych grup wiekowych) prowadzi do zaburzeń na rynku pracy, a także w takich sferach, jak edukacja, mieszkalnictwo czy system zabezpieczenia społecznego. Zjawisko to jest najwyraźniej widoczne na poziomie systemu edukacyjnego, gdzie przy dużych wahanach cyklu różnicowanie liczebności poszczególnych grup może być tak silne, że istotnie utrudnia planowanie i zarządzanie. **Fakt ten należy wziąć pod uwagę, projektując politykę rodzinną.**

Rysunek 2.4. Urodzenia żywe, 1990–2006 (w tys.)



Źródło: GUS.

Rysunek 2.5. Urodzenia żywe (lewa oś, w tys.) i współczynnik dzietności ogólnej (TFR, prawa oś) w latach 1946–2006



Źródło: A. Fihel, M. Okólski, *Bilans demograficzny Polski w roku 2033*, Warszawa 2007.

Moment podjęcia decyzji o macierzyństwie a dzietność w Polsce

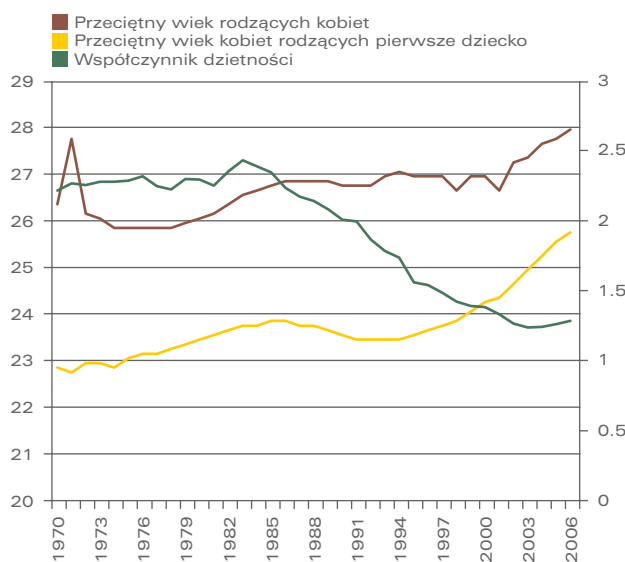
Jedną z odpowiedzi kobiet na zmiany warunków ekonomicznych, społecznych i kulturowych w okresie transformacji systemowej jest odraczanie decyzji o macierzyństwie. Specyfiką Polski jest to, że na globalne zmiany kulturowe nakładają się zmiany społeczno-ekonomiczne związane z procesem transformacji.

Z demograficznego punktu widzenia liczba urodzeń w danej populacji to wynik oddziaływania czynników bezpośrednich i pośrednich. Te pierwsze to: liczba kobiet i mężczyzn w wieku prokreacyjnym, intensywność tworzenia par, zwłaszcza takich, które prowadzą do prokreacji, oraz intensywność płodności. Czynniki pośrednie to zmienne o charakterze społecznym i strukturalnym, takie jak: poziom zamożności, warunki życia, aktywność ekonomiczna, poziom wykształcenia, kontrola płodności. **Instrumenty oddziaływania czy też regulacji liczby urodzeń odnoszą się przede wszystkim do czynników pośrednich, a dopiero przez nie do czynników bezpośrednich.**

Jednym z typowych zachowań w okresie transformacji było odraczanie decyzji o macierzyństwie. W latach 1990–2006 przeciętny wiek rodzących kobiet w Polsce wzrósł o ponad rok, a wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko o ponad 2 lata (rysunek 2.6). Bardzo wyraźnie obrazuje to rysunek 2.7 pokazujący stopniową ewolucję cząstkowych współczynników dzietności w Polsce od połowy lat 80., a w szczególności ich drastyczny spadek w okresie transformacji systemowej. Rysunek ten sugeruje jednak również, że w ostatnich kilku latach nastąpiło zahamowanie lub nawet odwrócenie trendów spadkowych w dzietności niektórych grup wiekowych kobiet. O ile wciąż wyraźnie widoczna jest tendencja spadkowa wśród kobiet poniżej 24. roku życia, o tyle dla kobiet w wieku 25–29 lat notuje się stabilizację wskaźnika urodzeń. Wśród kobiet w wieku 30–34 lata nastąpiło natomiast wyraźne odwrócenie trendu. Przeciętny wiek rodzą-

cych kobiet jest w Polsce wciąż dużo niższy niż w krajach starej Unii (tj. o 2–4 lata). Mimo to dzietność całkowita w Europie Zachodniej jest wyższa niż w Polsce. Oznacza to, że odwrócenie

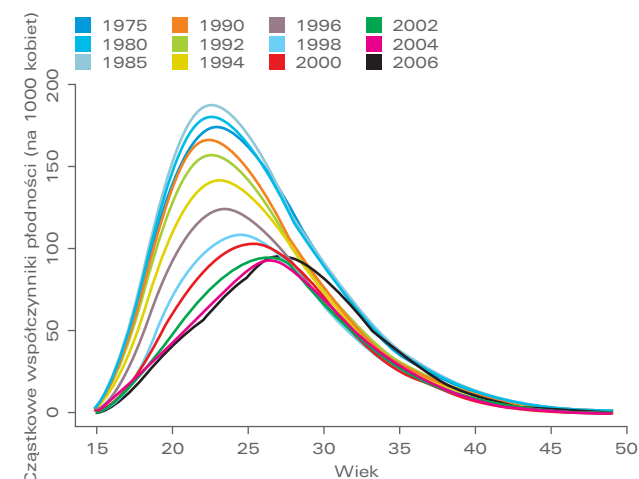
Rysunek 2.6. Przeciętny wiek rodzących kobiet w Polsce (lewa oś) i współczynnik dzietności (prawa oś), 1970–2006



Źródło: GUS.

trendu w zmianie wzorców płodności kobiet w starszych grupach wiekowych może istotnie poprawić całkowitą dzietność w Polsce w przyszłości (rysunek 2.7).

Rysunek 2.7. Cząstkowe współczynniki płodności, Polska 1975–2006



Źródło: A. Matysiak, „Zatrudnienie kobiet w Polsce: bariera czy warunek dla posiadania dzieci?”, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2009.

Czynnikiem silnie skorelowanym z płodnością jest wskaźnik zawierania (pierwszych) małżeństw

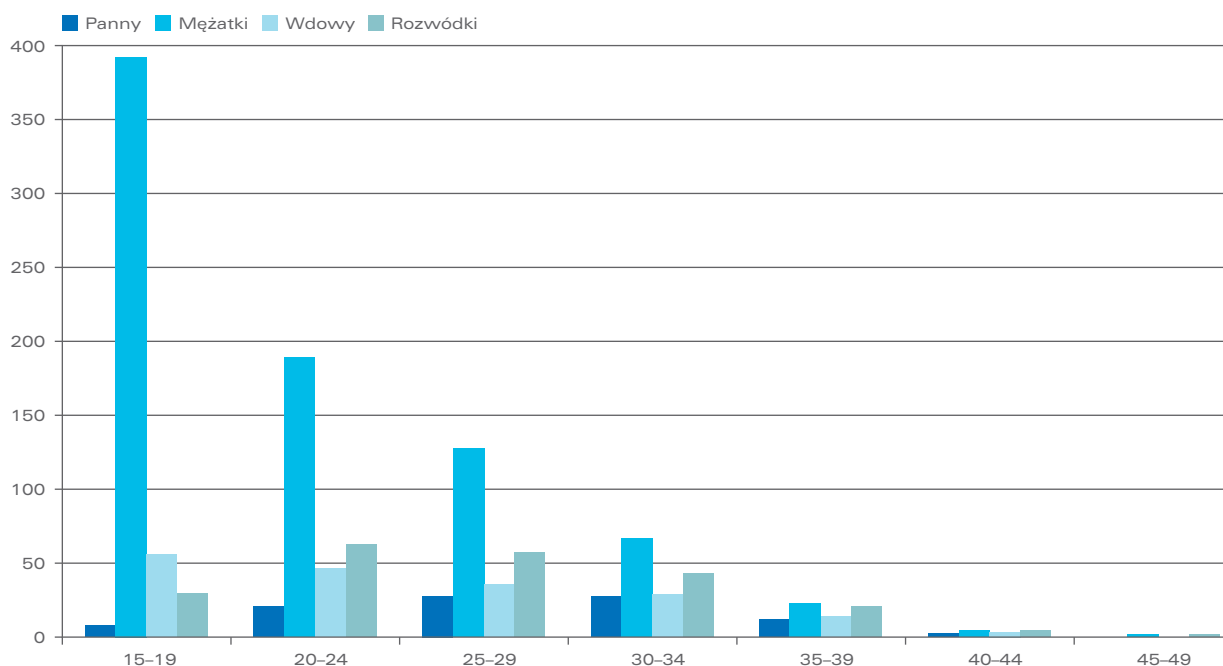
W Polsce, zwłaszcza w młodszych grupach wiekowych, większość pierwszych urodzeń wciąż realizuje się w małżeństwach.

Jednym z ważnych czynników oddziałujących na poziom dzietności jest forma związków, w których może dochodzić do prokreacji. Dane dla Polski przekonują, że – zwłaszcza dla młodszych grup wiekowych i pierwszych urodzeń – małżeństwo pozostaje kluczową instytucją współwystępującą z wysoką dzietnością (rysunek 2.8).

Jak wynika z danych zaprezentowanych na rysunku obok, w wypadku kobiet poniżej 29. roku życia współczynniki płodności dla kobiet zamężnych są nawet kilkakrotnie wyższe niż dla osób o innym stanie cywilnym (zwłaszcza panien). Jednocześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem tzw. deinstytucjonalizacji rodziny (odejścia od tradycyjnej rodziny), które przejawia się malejącym odsetkiem osób pozostających w związkach małżeńskich i rosnącą skalą urodzeń pozamałżeńskich.

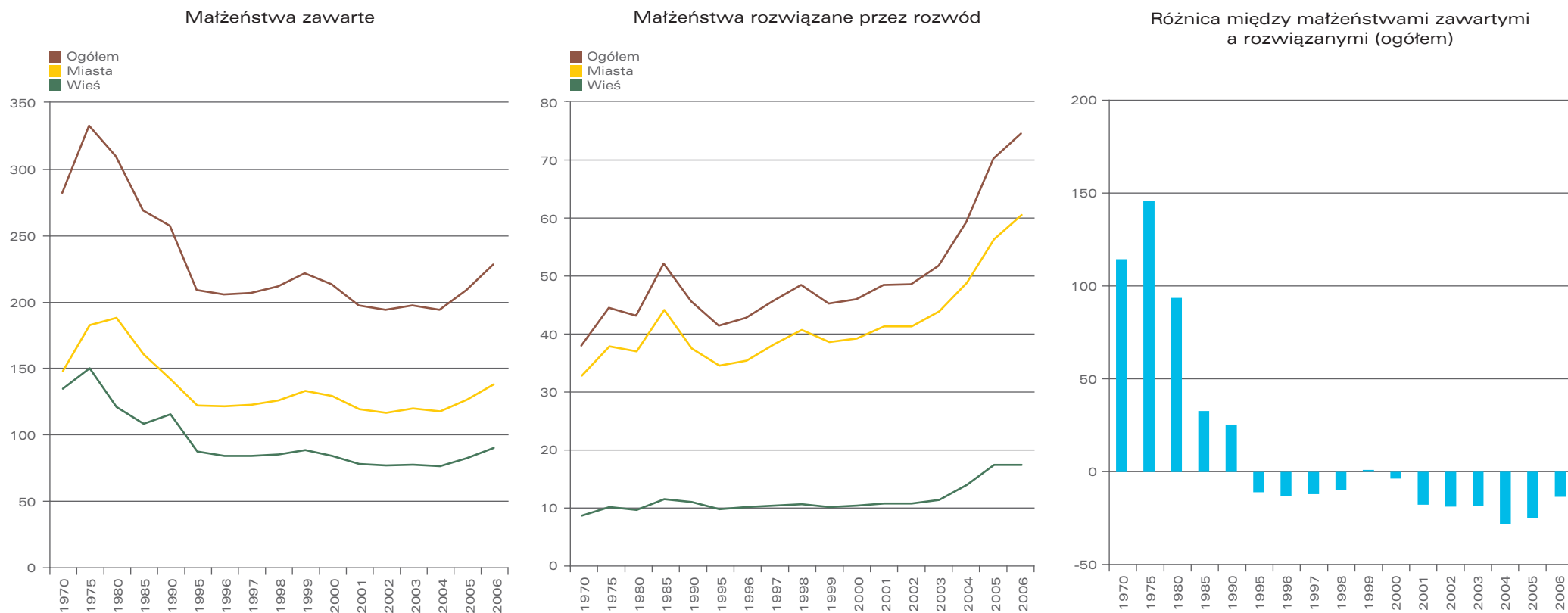
Zmiany współczynnika dzietności całkowitej (TFR) wynikają ze zmian poziomu dzietności (średnia liczba rodzonych dzieci) oraz ze zmian kalendarza urodzeń (tzw. efekt tempa). Z tego względu może się okazać, że wartości TFR różnią się od wartości współczynnika kohortowego, który opisuje dzietność poszczególnych kohort kobiet. Zmiana ta jest najwyraźniej widoczna wówczas, gdy obserwuje się proces odraczania płodności, jak m.in. w Europie Środkowo-Wschodniej. W wypadku Polski współczynnik dzietności całkowitej w 2006 roku wynosił 1,27, a jego wartość skorygowana o wpływ zmian kalendarza urodzeń była równa 1,58 (Kotowska 2008). Oznaczałoby to, że rzeczywista dzietność w Polsce jest na poziomie nieco wyższym niż wskazywałby współczynnik dzietności całkowitej.

Rysunek 2.8. Współczynnik płodności na 1000 kobiet według wieku i stanu cywilnego, 2004



Źródło: A. Fihel, M. Okólski, *Bilans demograficzny Polski w roku 2033*, Warszawa 2007.

Rysunek 2.9. Zawarte małżeństwa i rozwody w Polsce, 1970–2006 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W okresie minionych kilkunastu lat liczba zawieranych związków małżeńskich spadła z 255 tys. w 1990 r. do 226 tys. w 2006 r., liczba rozwodów wzrosła zaś z 42 tys. w 1990 r. do

68 tys. w 2005 r. Jeżeli weźmiemy pod uwagę wszystkie rozwiązane małżeństwa, to okaże się, że od początku lat 90. w Polsce obserwuje się ujemny bilans małżeństw, tzn. małżeństwa roz-

wiązane przeważają nad zawartymi (rysunek 2.9, prawy panel). Sytuacja ta nie zmieniła się po 2004 r., od kiedy notuje się pozytywne tendencje w sferze małżeńskości.

Zmiany w sferze dzietności a przemiany wzorców małżeńskości

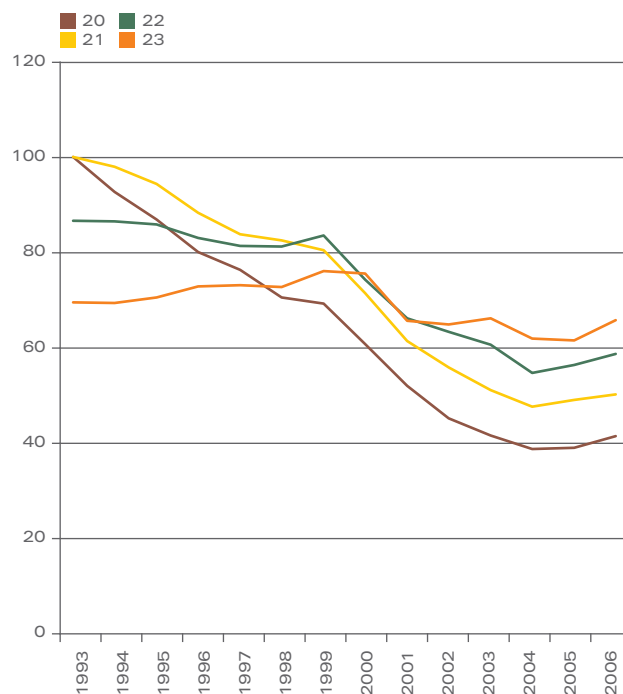
Dane dla Polski pokazują istotny spadek współczynnika małżeństw wśród kobiet do 25. roku życia przy jednocześnie wysokim wzroście współczynnika wśród kobiet w wieku powyżej 25 lat. Oznacza to, że mamy do czynienia z procesem odraczania momentu zawarcia związku małżeńskiego.

Relacje między wzorcami małżeńskości a dzietnością nie są jednoznaczne. Na przykład w krajach zachodnioeuropejskich istotny odsetek dzieci rodzi się poza sformalizowanymi związkami. Dodatkowo bardzo ważnymi czynnikami, które wpływają na decyzje o momencie urodzenia i liczbie posiadanych dzieci, są wzorce edukacyjne kobiet (zwłaszcza rosnąca tendencja do zdobywania wyższego wykształcenia) i ich aktywność zawodowa. Tym niemniej, w wypadku takiego kraju jak Polska, która znajduje się w innej fazie rozwoju społeczno-ekonomicznego, tendencje w odniesieniu do małżeńskości mogą być pomocne w zrozumieniu przemian dzietności.

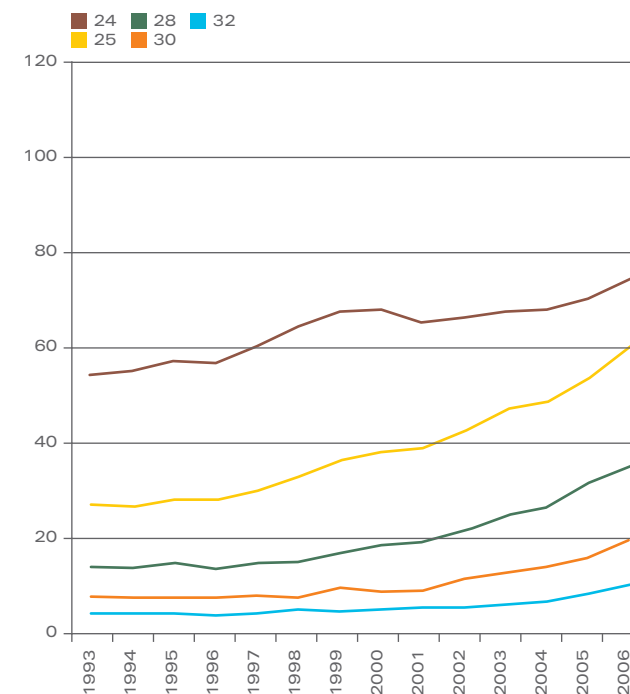
Zmiany wzorców małżeńskości nie są jednolite dla całej populacji. Jak pokazują rysunki 2.10 i 2.11, intensywność wchodzenia w związki małżeńskie zmieniała się w różny sposób dla poszczególnych grup wiekowych. W okresie 1990–2005 współczynnik małżeństw na 1000 kobiet poniżej 20. roku życia zmalał o 77%, w wieku 20–24 lata o 49%, ale dla kobiet w wieku 25–29 lat wzrósł o 76%, a dla kobiet w wieku 30–34 lata wzrost wyniósł 46%. Oznacza to, że niekoniecznie mamy do czynienia z trwałą zmianą modelu rodziny, lecz raczej z procesem odraczania momentu zawarcia związku małżeńskiego.

Jest to proces zgodny z tendencjami obserwowanymi w większości państw europejskich, chociaż jego dynamika oraz czas, na jaki przypadł w poszczególnych krajach, były silnie zróżnicowane. Relatywnie najwcześniej był obserwowany w krajach północno- i zachodnioeuropejskich. Znacznie później tendencje tego typu pojawiły się w krajach południowo-europejskich oraz krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Rysunek 2.10. Zmiany współczynnika pierwszych małżeństw na 1000 kobiet według wieku, 1993–2006



Rysunek 2.11. Zmiany współczynnika pierwszych małżeństw na 1000 kobiet według wieku, 1993–2006



Źródło: A. Fihel, M. Okólski, *Bilans demograficzny Polski w roku 2003*, Warszawa 2007.

Demograficzne i ekonomiczne uwarunkowania zmian w sferze dzietności

Zmiany dzietności w Polsce powinny być interpretowane w kontekście przemian demograficznego oraz ekonomicznego modelu rodziny.

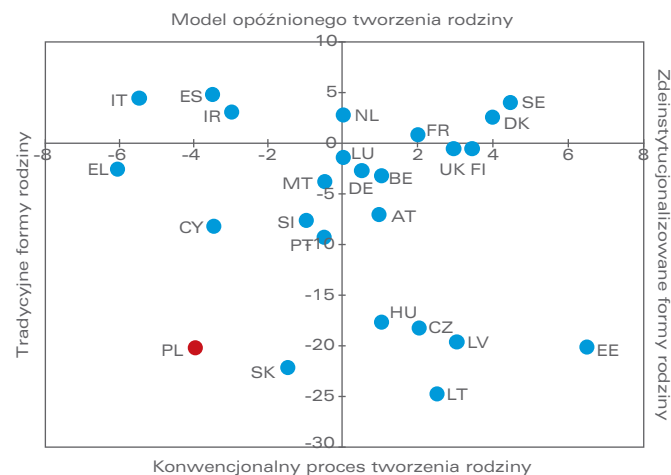
Zmiany w sferze dzietności w Polsce (podobnie jak w innych krajach europejskich) można interpretować, odnosząc się do przemian demograficznego oraz ekonomicznego modelu rodziny. W odniesieniu do tego pierwszego wymiaru tendencje ostatnich dziesięcioleci były następujące (Kotowska 2008):

- słabnięcie skłonności do tworzenia rodzin w charakterze sformalizowanego małżeństwa oraz wzrost liczby osób pozostających w związkach nieformalnych (alternatywne formy tworzenia rodziny, w tym kohabitacja oraz związki typu LAT, *living-apart-together*); ponieważ jednak ten ostatni trend nie rekompensuje spadku w sferze małżeńskości, coraz większa grupa osób pozostaje poza rodziną;
- odrzucanie decyzji o wejściu w związek małżeński;
- nasilanie się zjawisk rozpadu małżeństw (poprzez rozwody bądź separacje);
- zmniejszanie się skłonności do posiadania potomstwa;
- odrzucanie decyzji o poczęciu dziecka;
- rosnąca liczba urodzeń pozamałżeńskich.

Te z wymienionych zjawisk, które odnoszą się do procesu tworzenia oraz funkcjonowania rodzin, bywają określane jako proces deinstytucjonalizacji oraz destabilizacji rodziny. Mają bardzo duży wpływ na poziom dzietności, ponieważ to wciąż małżeństwa pozostają tą formą rodziny, która sprzyja posiadaniu dzieci. Tymczasem rodzin tego typu jest coraz mniej, a decyzje o wchodzeniu w związki małżeńskie (podobnie jak o posiadaniu dzieci) są odrzucane.

Ze względu na zróżnicowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego także przemiany rodziny nie są w Europie jednolite. Stosunkowo najbardziej zaawansowane w sferze deinstytucjonalizacji rodziny są kraje skandynawskie oraz część krajów zachodnioeuropejskich.

Rysunek 2.12. Deinstytucjonalizacja, destabilizacja oraz opóźnianie procesu tworzenia rodziny w Europie



Źródło: Hantrais 2005: 12, za: I.E. Kotowska (red.) (2008), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Rysunek 2.12 pokazuje zróżnicowanie procesu deinstytucjonalizacji rodziny na kontynencie europejskim. Rysunek powstał na podstawie kilku wskaźników demograficznych, w tym średniego wieku zawierania pierwszego małżeństwa przez kobiety, średniego wieku rodzenia pierwszego dziecka i średniego wieku macierzyństwa, odstętu urodzeń pozamałżeńskich oraz współczynnika rozwodów.

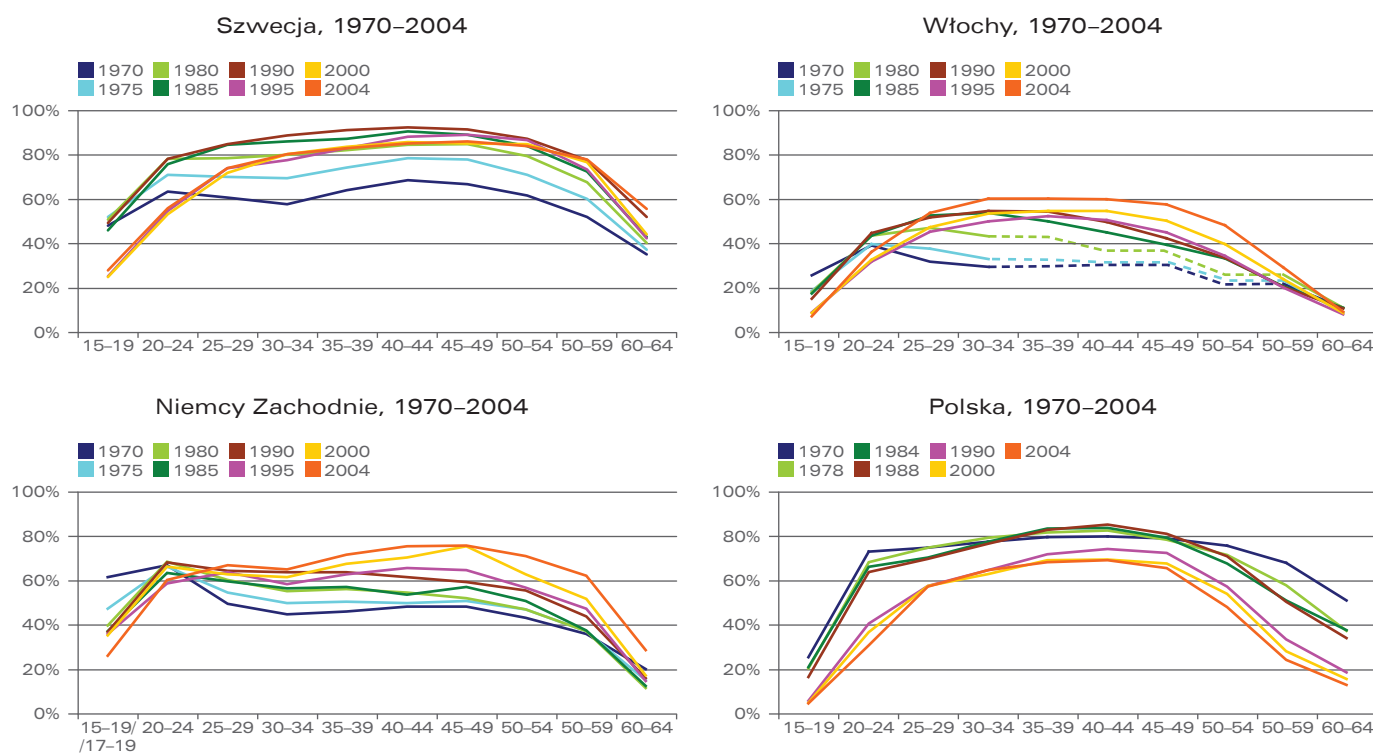
Przedstawione dane wskazują, że modele rodziny w Europie są silnie zróżnicowane. W wypadku krajów Europy Północnej coraz większe znaczenie ma późne wchodzenie w związki małżeńskie oraz późne rodzicielstwo, przy dużym znaczeniu związków alternatywnych. W krajach Europy Południowej dominuje małżeństwo jako forma rodziny, ale decyzje matrymonialne oraz rodzicielskie są odrzucane. Na tle innych państw europejskich Polska prezentuje się jako kraj, gdzie proces deinstytucjonalizacji rodziny jest wciąż mało zaawansowany i dominuje konwencjonalna forma wchodzenia w związki opóźnione (choć odrzucanie jest mniejsze niż w innych krajach).

Opisywane wcześniej procesy wskazują, że niskie poziomy dzietności są powszechne w Europie, jednakże w tych krajach, które relatywnie wcześniej przechodziły przez fazę przemian wzorców małżeńskości oraz dzietności (deinstytucjonalizacja rodziny oraz odrzucanie płodności), nastąpiła już powolna odbudowa dzietności. Tymczasem w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, procesy te dodatkowo nasiliły się wraz z wejściem w fazę transformacji systemowej.

Zmiany dzietności w Polsce a ekonomiczny model rodziny w fazie transformacji

Zmiany w sferze dzietności wiążą się również z ekonomicznym modelem rodziny (gospodarstwa domowego), w szczególności zaś ze wzorcami aktywności ekonomicznej kobiet. Biorąc pod uwagę funkcjonowanie na rynku pracy oraz obowiązki macierzyńskie, można wyróżnić trzy typy idealne aktywności ekonomicznej kobiet w cyklu życia. Pierwszy z nich – jednomodalna krzywa aktywności zawodowej – obrazuje pełne wycofywanie się kobiet z rynku pracy po założeniu rodziny (bądź urodzeniu pierwszego dziecka). Typ drugi – krzywa bimodalna – odnosi się do takiej strategii łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym, w której kobieta czasowo przerywa karierę zawodową, by opiekować się dzieckiem, a następnie powraca na rynek pracy. Wreszcie typ trzeci – krzywa w kształcie odwróconej litery U – opisuje zachowanie kobiet, które są w stanie pozostawać na rynku pracy niezależnie od decyzji odnośnie rodzicielstwa. Rysunek 2.13 obrazuje zmiany aktywności zawodowej kobiet w wybranych krajach europejskich i wskazuje wyraźnie na duże zróżnicowanie w tej mierze. O ile w krajach Europy Zachodniej następuje (bądź nastąpiło) przejście od modelu drugiego do trzeciego (proces ten jest najbardziej zaawansowany w krajach skandynawskich, czego dowodem jest Szwecja), o tyle w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – w tym w Polsce – nastąpił powrót do wzorca jednomodalnego. Wynikało to przede wszystkim z procesów społeczno-ekonomicznych, związanych z transformacją systemową, w szczególności zaś ze zmian na rynku pracy. Sprawily one, że nasiliły się trudności łączenia kariery zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi (Kotowska 2008).

Rysunek 2.13. Współczynniki aktywności zawodowej kobiet w wybranych krajach europejskich, według wieku, 1970–2004



Źródło: Stefańska 2008: 55, za: I.E. Kotowska (red.) (2008), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Przemiany te są elementem szerszego procesu obejmującego ekonomiczne modele rodziny, czyli odnoszące się do ról ekonomicznych pełnionych przez mężczyzn i kobiety. W modelu tradycyjnym (*male breadwinner model – female home carer*) odpowiedzialność za zapewnianie dochodów gospodarstwu spada na mężczyznę, a kobieta ma zajmować się domem i dziećmi.

Wraz z rozwojem społeczno-ekonomicznym model ten był zastępowany przez model dopuszczający czasową aktywność kobiety na rynku pracy (*male breadwinner model – female part-time home carer*) oraz taki, w którym małżonkowie pracują zawodowo (*dual earner model*).

Ten ostatni model może mieć dwojaką postać – w jednym przypadku kobieta oprócz roli zawodowej jest odpowiedzialna także za wykonywanie obowiązków domowych (*dual earner model – double burden of females*), w innym obowiązki domowe są dzielone (*dual earner model – dual carer model*). O ile ten ostatni model koresponduje z krzywą aktywności zawodowej kobiet w kształcie odwróconej litery U, o tyle krzywa jednomodalna opisuje model tradycyjny, a krzywa bimodalna – model dopuszczający czasową aktywność zawodową kobiet.

Dane w tabeli poniżej wskazują na silne zróżnicowanie w sferze ekonomicznych modeli rodziny. Odsetek par, w których oboje partnerów pracowało w pełnym wymiarze godzin, wahał się od ponad 20 do ponad 65%. W wypadku Polski wynosił 49%. Warto podkreślić, że bardzo wysoki był udział par z pracującą mężczyzną (29%) oraz – najwyższy w przedstawionej próbie – wyłącznie z pracującą kobietą (12%). Ten ostatni element wyraźnie wskazuje na dziedzictwo transformacji systemowej, zwłaszcza zaś na zmiany zachodzące na rynku pracy, które często wymuszały przededefiniowanie tradycyjnych ról w rodzinach.

Wzorce aktywności zawodowej w parach w wieku 20–49 lat z przynajmniej jednym pracującym partnerem, 2003 (w odsetkach)

Kraj	Kobieta i mężczyzna pracujący w pełnym wymiarze czasu	Tylko mężczyzna pracuje	Mężczyzna pracuje w pełnym wymiarze czasu/kobieta pracuje w niepełnym wymiarze czasu	Kobieta i mężczyzna pracujący w niepełnym wymiarze czasu/kobieta pracuje w pełnym wymiarze czasu/mężczyzna pracuje w niepełnym wymiarze czasu	Tylko kobieta pracuje
BE	43	25	24	3	5
CZ	64	29	3	0	4
DE	37	26	28	2	7
EE	62	25	4	2	7
ES	44	43	9	1	3
FR	52	25	16	2	5
IT	38	45	13	2	2
LV	58	25	5	3	9
LT	60	16	10	4	10
HU	56	33	2	1	8
NL	27	21	44	4	4
AT	47	22	27	1	3
PL	49	29	8	2	12
PT	67	21	7	1	4
SK	66	24	2	1	7
FI	63	21	7	2	7
UK	44	21	30	2	3

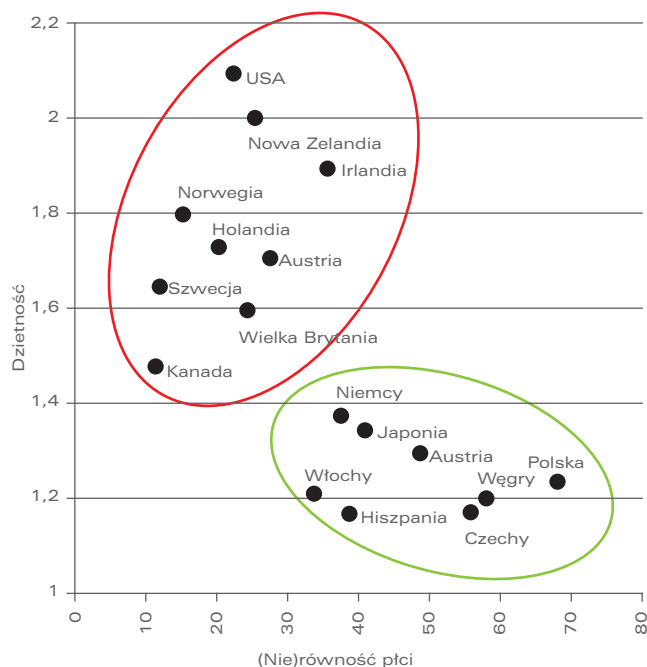
Źródło: I.E. Kotowska (red.) (2008), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Na poziom dzietności w Polsce wpływ ma tzw. konflikt strukturalny i kulturowy

Podkreśla się, że praktykowany ekonomiczny model rodziny zależy od czynników o charakterze strukturalnym oraz kulturowym. W tym pierwszym wymiarze chodzi o takie rozwiązania strukturalne, które sprzyjają łączeniu pracy zawodowej kobiet z ich aktywnością prokreacyjną (elastyczne formy pracy, usługi opiekuńcze, świadczenia rodzinne). Drugi wymiar dotyczy postrzegania ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie i na rynku pracy. W kontekście analizy dzietności mówi się zwykle o konflikcie strukturalnym i konflikcie kulturowym. Badania wskazują, że te kraje, w których oba konflikty są najmniej nasilone, cechują się relatywnie wysoką dzietnością (kraje skandynawskie, Francja). Polska należy do krajów o dużym nasileniu obu konfliktów. Decydują o tym zarówno kwestie infrastrukturalne (np. na początku dekady odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych usługami opiekuńczymi wynosił ok. 2% i był najniższy wśród krajów UE27; podobnie było z opieką nad dziećmi w wieku 3–6 lat), jak i postrzeganie ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie (por. rysunek 2.14).

W odniesieniu do Polski ważnym pytaniem jest, w jakim stopniu mamy do czynienia z odraczaniem związków, a w jakim z ich odrzucaniem. Odraczanie małżeństwa powoduje spadek liczby urodzeń ze względu na to, że przesuwanie w czasie momentu zawarcia związku zmniejsza szansę realizacji planów rodzicielskich (mniejsza liczba dzieci niż planowana) oraz może prowadzić do swoistej depresji urodzeniowej (opóźnienie w liczbie urodzeń). Niemniej jednak jest to proces, który w dłuższej perspektywie nie musi być

Rysunek 2.14. Deklaratywna (nie)równość płci* a dzietność



* Odsetek respondentów zgadzających się z opinią, że zadaniem mężczyzny jest zarabianie pieniędzy, zadaniem kobiety jest opieka nad domem i dziećmi.

Źródło: R. Mörtvik, R. Spänt, "Does gender equality spur growth?", *OECD Observer*, No. 250, July 2005, www.oecdobserver.org.

niekorzystny (dzietność realizuje się z opóźnieniem). Jak dotąd większość dostępnych danych statystycznych wskazuje, że małżeństwo pozostaje podstawową formą relacji rodzinnej w Polsce. Ze względu na silną dynamikę zmian w ostatnim okresie trudno ocenić, w jakim stopniu związki partnerskie są trwałym substytutem małżeństwa, a w jakim formą przejściową, prowadzącą do związku formalnego (lub występującą między małżeństwami). Z danych NSP 2002 wynika, że w związkach nieformalnych pozostają przede wszystkim ludzie młodzi oraz rozwodnicy. Nie oznacza to jednak, że nie należy się liczyć z ekspansją związków nieformalnych w następnych dekadach.

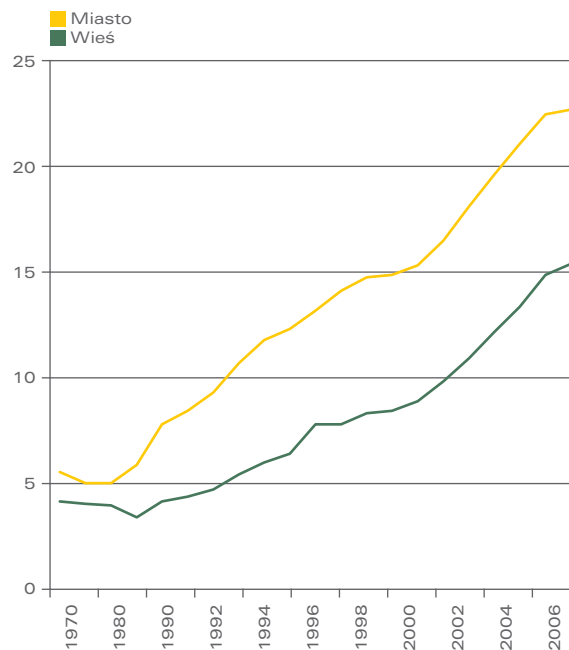
Czy należy się spodziewać wzrostu urodzeń pozamałżeńskich?

Erozji instytucji małżeństwa towarzyszy wzrost liczby urodzeń pozamałżeńskich. Jednocześnie, w porównaniu z innymi krajami UE, w Polsce odsetek tego typu urodzeń pozostaje bardzo niski.

Erozji instytucji małżeństwa w Polsce towarzyszy wzrost liczby urodzeń pozamałżeńskich. Proces ten obserwuje się zarówno na terenach miejskich, jak i wiejskich. Jego intensywność jest o wiele wyższa w miastach – począwszy od początku lat 80. utrzymuje się w tej mierze ponad 5 punktów procentowych różnicy (rysunek 2.15). Jednocześnie, w porównaniu z innymi krajami UE, odsetek tego typu urodzeń pozostaje bardzo niski (rysunek 2.16). W 2006 r. odsetek urodzeń pozamałżeńskich w Polsce był o ponad 10 punktów procentowych niższy niż w Niemczech, a o ponad połowę niższy niż w Wielkiej Brytanii i we Francji.

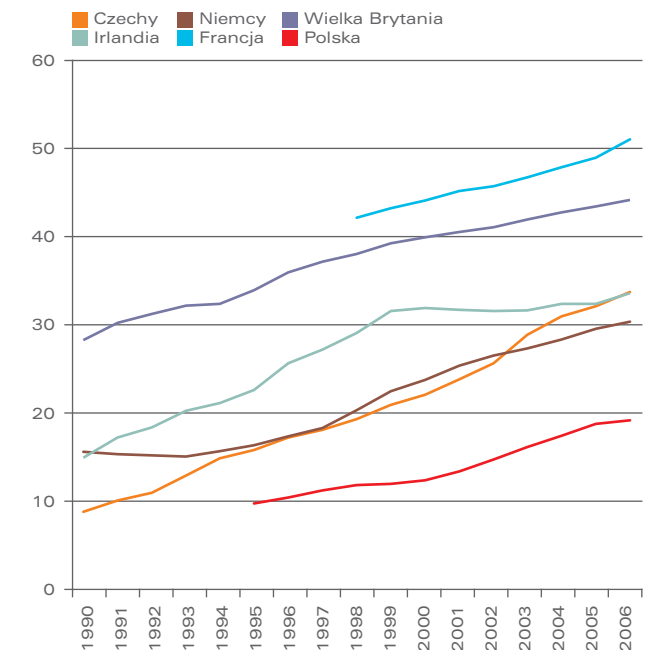
Biorąc pod uwagę tendencje ogólnoeuropejskie oraz bardzo silne zwiększenie odsetka urodzeń pozamałżeńskich w ostatnich 10 latach (o około 10 punktów procentowych), w najbliższej przyszłości należy się liczyć ze wzrostem – być może bardzo silnym – liczby urodzeń właśnie w tej kategorii. Oznacza to również, że polityka rodzinna powinna uwzględniać urodzenia pozamałżeńskie, to znaczy poszczególne jej narzędzia powinno się adresować także do związków o innym charakterze niż małżeńskie.

Rysunek 2.15. Urodzenia pozamałżeńskie w Polsce, 1970–2006 (w % urodzeń żywych)



Źródło: GUS.

Rysunek 2.16. Odsetek urodzeń pozamałżeńskich, Polska i wybrane kraje UE, 1990–2006



Źródło: EUROSTAT.

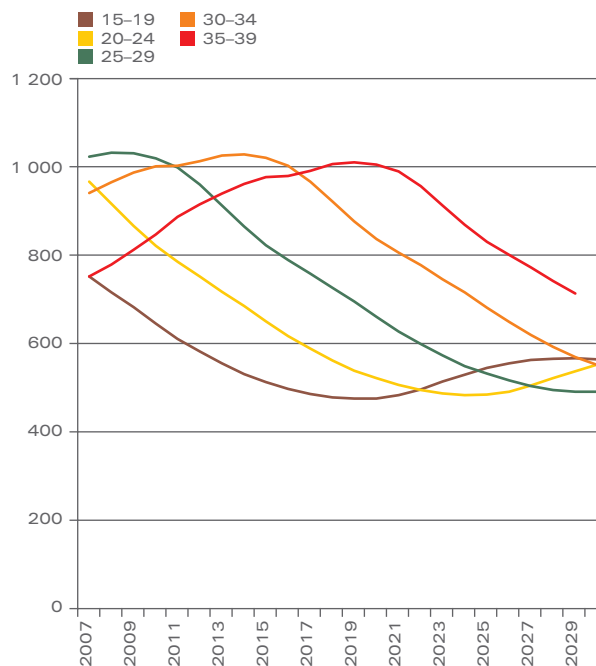
Zmiany w strukturze wiekowej kobiet w najbliższych latach dają szansę na zwiększenie poziomu dietności

Na liczbę urodzeń w najbliższych dwóch dekadach będzie wpływać spadek liczby kobiet w wieku reprodukcyjnym, w tym głównie w grupie wiekowej 15–24 lata. Czynnikiem oddziałującym pozytywnie będzie liczebność kohort, odraczających płodność.

W związku z występowaniem zjawiska trendu i cyklu demograficznego należy wziąć pod uwagę prognozy dotyczące zmian liczebności kobiet według grup wieku. W latach 2005–2015 sytuacja pod tym względem zmieni się zasadniczo. Prognoza GUS wskazuje, że do 2015 r. liczba kobiet w wieku 15–39 lat spadnie o blisko 500 tys. (niemal 7%), a do 2030 r. – o dalsze 1700 tys. (łącznie o ponad 30%) (zob. rysunek 2.17 i 2.18). Potencjalnych matek będzie zatem w Polsce znacznie mniej niż dotychczas. Ubytek rozłoży się bardzo nierównomiernie na kobiety należące do różnych grup wiekowych. Do 2030 r. liczba kobiet w wieku 15–24 lata zmniejszy się o blisko milion, podczas gdy liczba kobiet w wieku 25–39 lat „jedynie” o około 500 tys. Dodatkowo, aż do 2020 r. liczebność w tym drugim przedziale wiekowym będzie wzrastać. Oznacza to, że – zwłaszcza w pierwszej fazie – łączny wynik zmian liczebności różnych grup wiekowych może być umiarkowanie korzystny dla liczby urodzeń. Wniosek ten wydaje się szczególnie uprawniony, jeśli uwzględnimy aktualne trendy wzorców dietności i fakt odraczania dietności. Zwiększenie liczby kobiet nastąpi bowiem w tych grupach wiekowych, w których obecnie skłonność do zakładania rodziny, a także intensywność prokreacji jest stosunkowo wysoka.

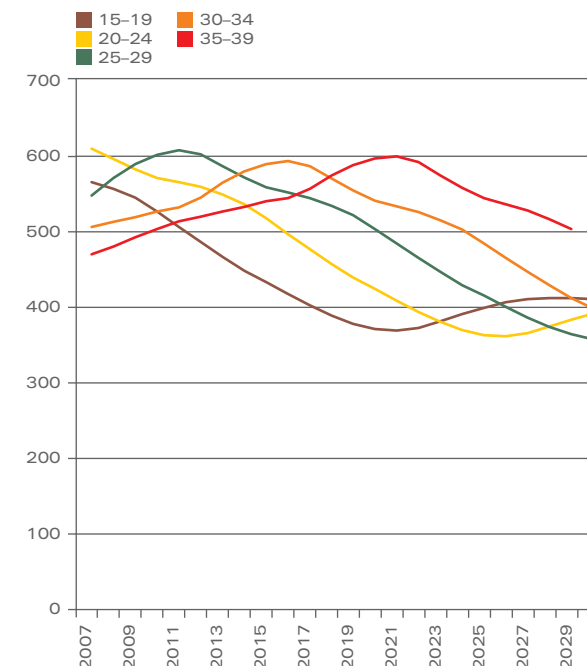
Wraz z przesuwaniem się średniego wieku rodzenia pierwszego dziecka coraz częstsze stają się i będą się stawać przypadki kobiet napotykających na trudności z zajściem w ciążę. Biorąc pod uwagę aktualną sytuację demograficzną, ważne jest podjęcie działań na rzecz uznania niepłodności za chorobę i rozszerzenia jej diagnostyki oraz leczenia.

Rysunek 2.17. Liczebność wybranych grup wieku kobiet, 2007–2030 (w tys.). Miasto



Źródło: GUS, prognoza 2008.

Rysunek 2.18. Liczebność wybranych grup wieku kobiet, 2007–2030 (w tys.). Wieś



Źródło: GUS, prognoza 2008.

Pozytywne zmiany w sferze dzietności nie gwarantują trwałej poprawy sytuacji demograficznej Polski

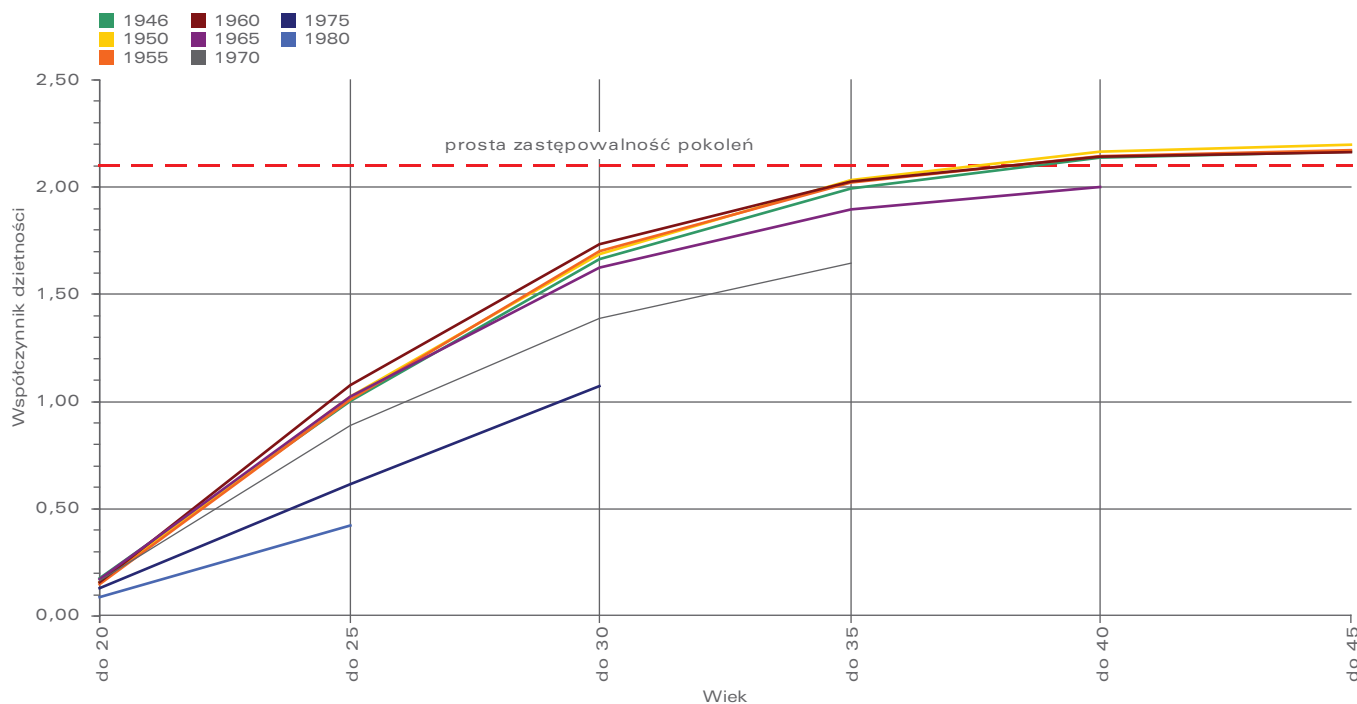
Niezależnie od obserwowanych w ostatnich latach pozytywnych sygnałów w sferze dzietności, nie należy oczekiwać, że zmiana ta będzie na tyle duża, by mogła w istotny sposób wpłynąć na strukturę demograficzną naszego kraju w perspektywie kolejnych dwóch dekad.

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynika, że niezależnie od niekorzystnych tendencji w sferze płodności, jakie zarysowały się bardzo wyraźnie w okresie transformacji systemowej, ostatnie kilka lat to faza powolnego wzrostu dzietności. Decyduje o tym przede wszystkim realizowanie odroczonej płodności wśród kobiet w wieku powyżej 25 lat. Biorąc pod uwagę przewidywane zmiany w liczebności grup wiekowych kobiet, daje to podstawy do oczekiwania, że przynajmniej w najbliższym czasie tendencja ta utrzyma się.

Trzeba jednak pamiętać, że obserwowane zmiany oznaczają jedynie odbicie się od „dna” niskiej dzietności i nie gwarantują trwałej poprawy sytuacji demograficznej Polski. Rysunek 2.19 obrazuje zmiany kohortowych współczynników dzietności (czyli współczynników dzietności dla kobiet urodzonych w określonym roku) w okresie ostatniego półwiecza.

Z zaprezentowanych danych wynika jednoznacznie, że nawet pomimo wzrostu cząstkowych współczynników dzietności (obserwowanego od 2001 r.) można założyć, iż dzietność w Polsce będzie się utrzymywać wyraźnie poniżej progu prostej zastępowalności pokoleń. Poziom dzietności dla kohort będących obecnie w fazie największej płodności (1980 i 1975) jest bowiem zbyt niski, by nawet przy korzystnych tendencjach mogła ona osiągnąć poziom notowany w latach osiemdziesiątych. W sferze demografii należy prowadzić politykę zwiększającą dzietność, ale robić to przy pełnej świadomości, że nie zmieni to w istotny sposób struktury wiekowej populacji w perspektywie najbliższych dekad.

Rysunek 2.19. Kohortowe współczynniki dzietności wybranych roczników kobiet urodzonych w latach 1946–1980



Źródło: D. Holzer-Zełazewska, K. Tymicki, „Przemiany płodności w Polsce w latach 1945–2007: ujęcie przekrojowe i wzdłużne”, *Studia Demograficzne*, 2008.

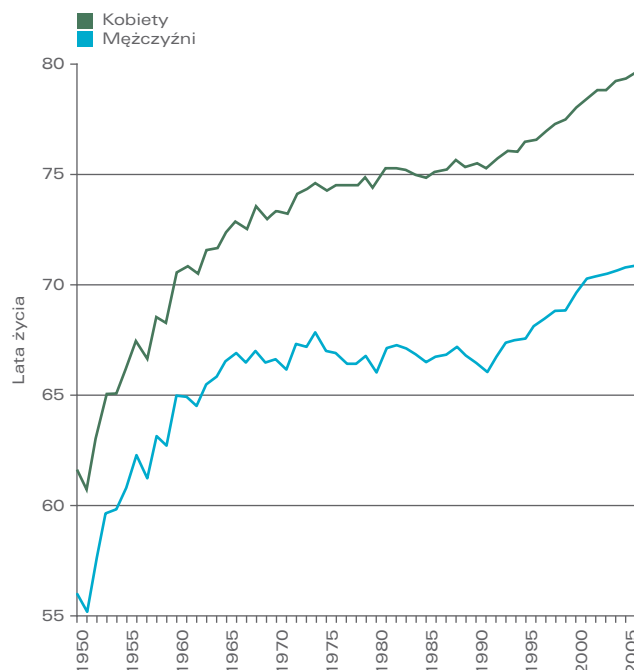
Systematyczny spadek współczynnika zgonów przyczynia się do wydłużenia przeciętnego trwania życia

Jednoznaczną korzyścią, jaką Polakom przyniosła zmiana ustroju społeczno-politycznego oraz systemu gospodarczego w 1989 r., jest utrzymujący się przez wiele lat systematyczny spadek współczynników zgonów we wszystkich grupach wiekowych, a w konsekwencji znaczny wzrost przeciętnego czasu trwania życia Polek i Polaków.

Oczekiwana długość życia noworodka wzrosła w latach 1990–2006 z 66,2 do 70,9 roku (o 7%) dla chłopców i z 75,2 do 79,6 roku (o 6%) dla dziewczynek (rysunek 2.20). Co istotne, mimo że luka między kobietami a mężczyznami jest wciąż relatywnie duża (jedna z najwyższych w Europie), to w przeciwieństwie do poprzednich dekad przestała się pogłębiać. Wraz z wydłużaniem się przeciętnego okresu trwania życia oraz spadkiem poziomu dzietności istotnym zmianom podlega struktura wiekowa populacji Polski. W okresie transformacji systemowej (do 2006 r.) odsetek osób w wieku 65 i więcej lat zwiększył się o jedną trzecią (z 10,0% do 13,2%).

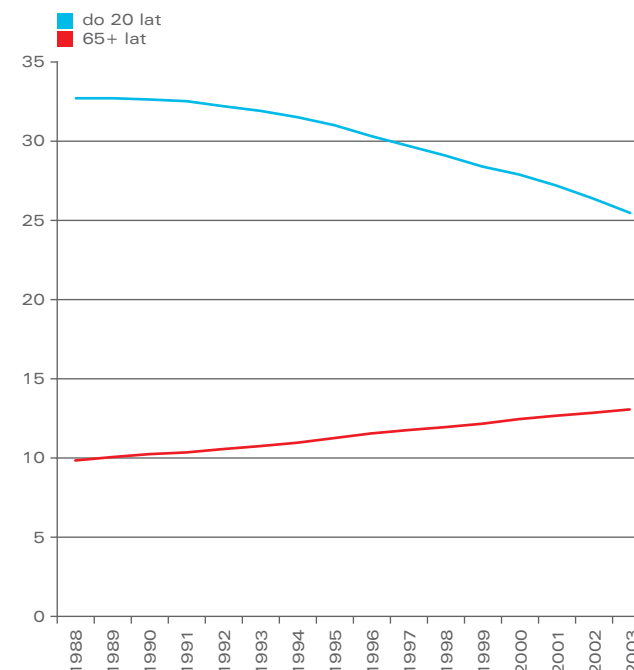
W tym samym czasie jeszcze wyraźniej zmniejszył się udział osób młodych (w wieku od 0 do 19 lat): u progu transformacji w 1988 r. wynosił 32,6%, a 18 lat później już tylko 24,1% (rysunek 2.21). O ile pod koniec lat 80. osób młodszych było w Polsce ponad trzykrotnie więcej niż starszych, o tyle obecnie jest ich niecałe dwa razy więcej. **Coraz większym problemem naszego kraju staje się więc kurczenie się zasobów pracy przy wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym.**

Rysunek 2.20. Przeciętne trwanie życia, 1950–2006



Źródło: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 roku, Warszawa 2008.

Rysunek 2.21. Odsetek osób w wieku 0–19 oraz 65 i więcej lat, 1988–2003



Źródło: A. Fihel, M. Okólski, Bilans demograficzny Polski w roku 2003, Warszawa 2007.

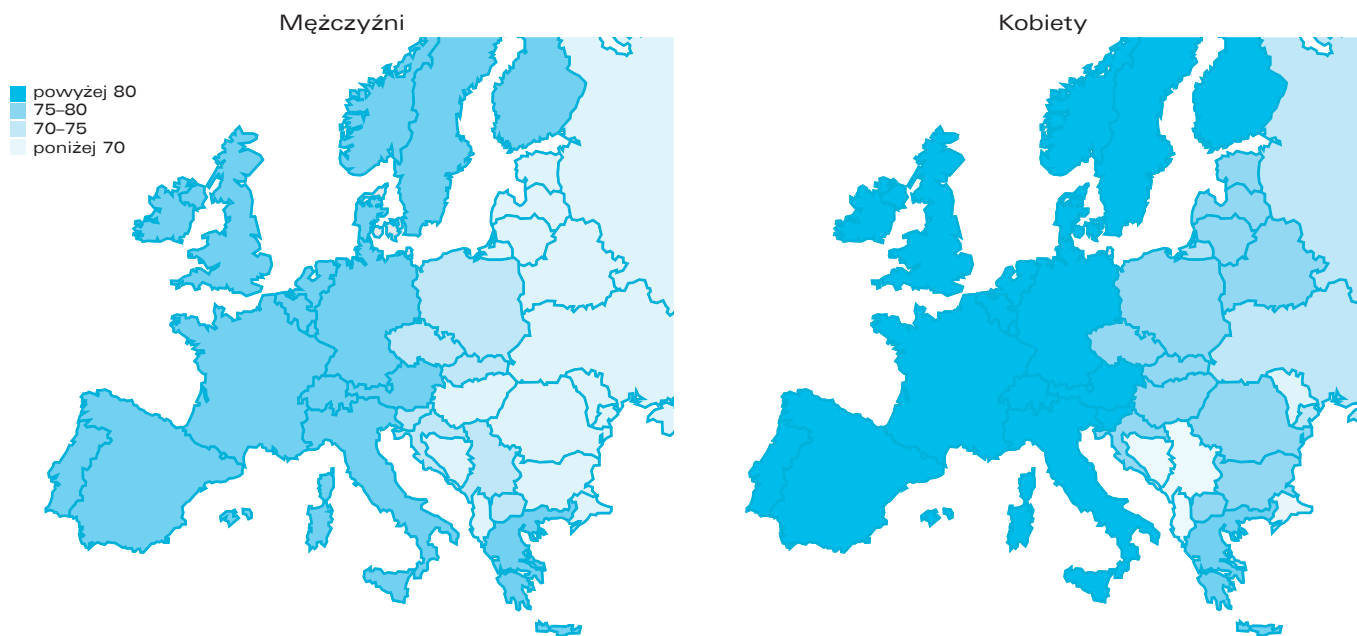
Pomimo pozytywnych tendencji obserwowanych w okresie transformacji, przeciętne trwanie życia w Polsce jest wciąż dużo niższe niż w krajach zachodniej Europy

Pod względem oczekiwanej długości życia Polska, podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, wciąż odstaje od krajów Europy Zachodniej (rysunek 2.22). Pomimo znacznego postępu, jaki dokonał się po 1990 r., oczekiwana długość życia 50-letniego mężczyzny w 2005 r. wynosiła w Polsce 24,6 roku, tj. prawie 3 lata mniej od średniej dla UE25 i prawie 6 lat mniej niż we Włoszech czy w Szwecji – krajach o najdłuższej oczekiwanej długości życia. Wśród kobiet różnice były nieco mniejsze i wyniosły odpowiednio rok i 4 lata. Należy jednak podkreślić, że pośród nowych państw członkowskich UE Polska jest krajem o najwyższej oczekiwanej długości życia kobiet. Przeciętnie niska oczekiwana długość życia mężczyzn wynika przede wszystkim z uwarunkowań związanych z trybem życia, w szczególności z nadmiernego korzystania z używek.

Najkrócej żyją mieszkańcy miast poniżej 5 tysięcy mieszkańców, najdłużej zaś osoby mieszkające w miastach największych z wyjątkiem Łodzi.

Długość życia w Polsce jest ponadto silnie zróżnicowana w zależności od charakterystyk społecznych. Jak wynika z analiz NIZP i PZH, osoby w wieku 25 lat o wykształceniu powyżej średniego mogą oczekiwać, że będą żyły dłużej niż osoby o wykształceniu podstawowym o ok. 13 lat w wypadku mężczyzn i 9 lat w wypadku kobiet.

Rysunek 2.22. Przeciętne dalsze trwanie życia noworodka urodzonego w 2006 r., według płci

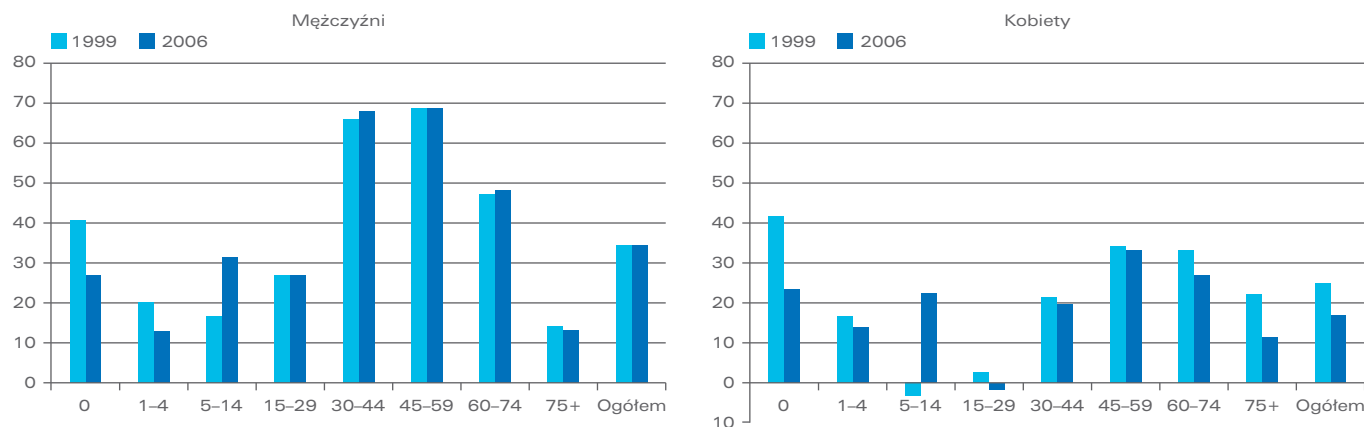


Źródło: A. Fihel, M. Okólski, *Bilans demograficzny Polski w roku 2033*, Warszawa 2007.

Stan zdrowia mieszkańców Polski poprawia się od początku lat 90., ale od 2002 r. tempo tej poprawy, szczególnie wśród mężczyzn, uległo istotnemu spowolnieniu

Wskaźniki umieralności notowane w Polsce w ostatnich dekadach wskazują, że stan zdrowia w Polsce (na tle krajów UE) poprawia się, ale po 2000 r. tempo poprawy spadło, a stan obecny należy uznać za wciąż niewystarczający. Umieralność w Polsce zarówno mężczyzn, jak i kobiet oraz we wszystkich grupach wiekowych jest wyższa niż średnia UE (por. rysunek 2.23). Największa różnica dotyczy mężczyzn w wieku 30–59 lat – w tym wypadku umieralność jest blisko 70% wyższa od średniej unijnej.

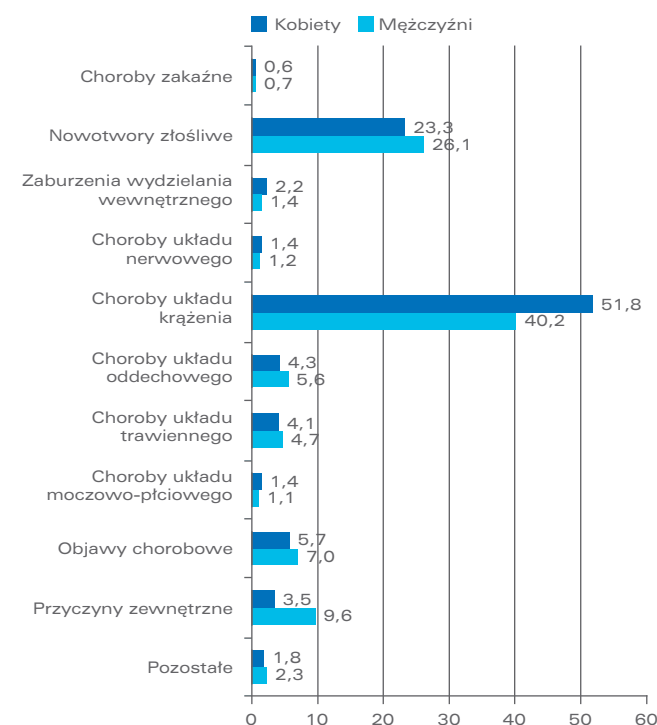
Rysunek 2.23. Nadwyżka umieralności w Polsce w stosunku do przeciętnego poziomu umieralności w 27 krajach UE w grupach wieku, według płci, 1999 i 2006, w %



Źródło: B. Wojtyński, B. Goryński (red.) (2008), *Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski*, PZH, Warszawa 2008.

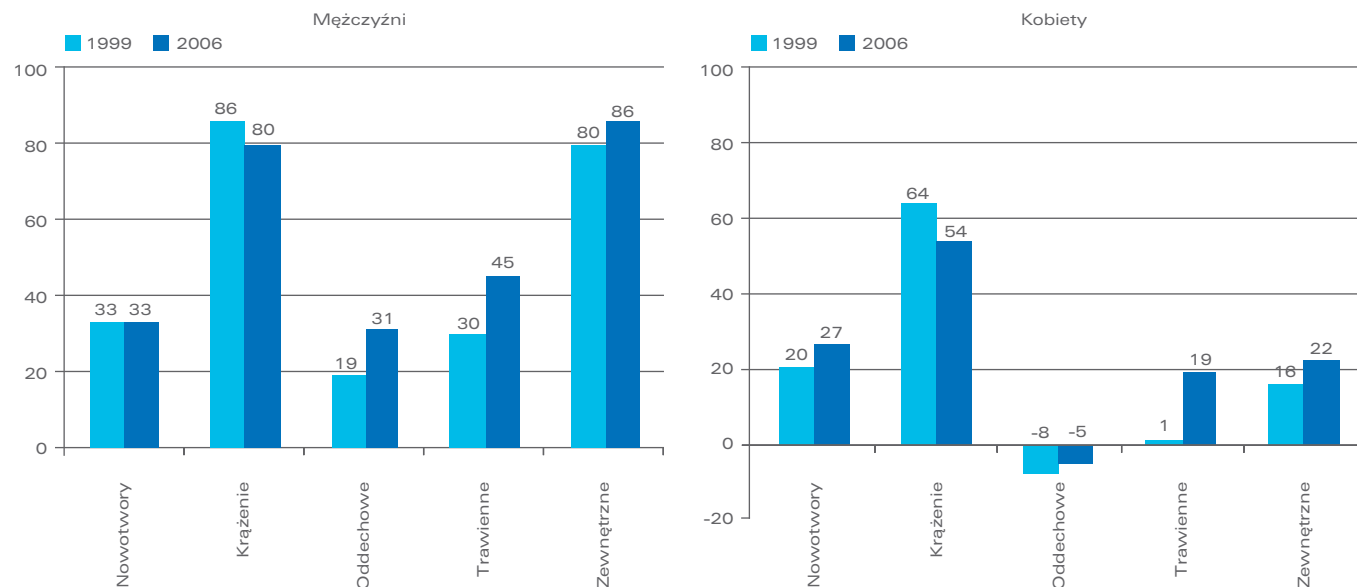
Jak wynika z rysunku 2.24, w Polsce największa śmiertelność od lat wiąże się z następstwami chorób krążenia (blisko połowa zgonów w 2006 r.). Ta przyczyna zgonów bardzo wyraźnie – negatywnie – wyróżnia Polskę na tle innych krajów UE (por. rys. 2.25). Dzieje się tak pomimo, że widoczna jest tendencja do zmniejszania się wagi tych schorzeń, głównie zagrożenia życia chorobą niedokrwienną serca (w tym zawałem serca).

Rysunek 2.24. Udział najważniejszych przyczyn zgonów w ogólnej liczbie zgonów w Polsce wg płci, 2006, w %



Źródło: B. Wojtyński, B. Goryński (red.) (2008), *Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski*, PZH, Warszawa 2008.

Rysunek 2.25. Nadwyżka umieralności osób w wieku 25–64 lata w Polsce w stosunku do średniego poziomu w krajach UE27 według przyczyn zgonów, 1999 i 2006, w %



Źródło: B. Wojtyński, B. Goryński (red.) (2008), *Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski*, PZH, Warszawa 2008.

W mniejszym stopniu negatywnie na tle krajów UE wypada Polska jeśli chodzi o nowotwory złośliwe, które w 2006 roku były drugą co do wagi przyczyną zgonów w Polsce (25% ogółu zgonów).

Uwagę zwraca jednak przede wszystkim bardzo wysoka umieralność z powodu raka szyjki macicy, która w grupie kobiet w wieku 25–64 lat jest o prawie 120% wyższa od średniego poziomu w krajach UE 27, oraz w mniejszym stopniu umieralność na raka płuc (por. rysunek 2.26).

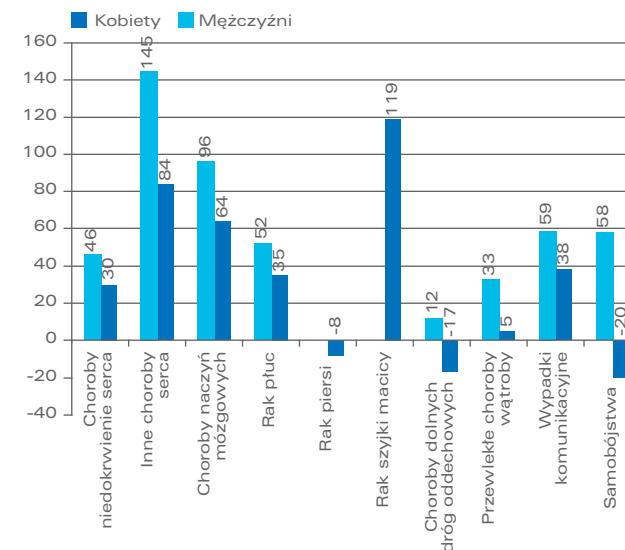
Wreszcie, znacznie wyższe niż w krajach UE są w Polsce wskaźniki śmiertelności ze względu na przyczyny zewnętrzne (7% ogółu zgonów w 2006 roku). Wynika to z wyjątkowo dużej śmiertelności w wypadkach drogowych (11,2 ofiar na 100 wypadków), co należy do najwyższych poziomów w UE. Dru-

gim elementem niekorzystnie odróżniającym Polskę od krajów UE27 jest bardzo wysoka liczba samobójstw wśród mężczyzn. Jak wskazują Wojtyński i Goryński (2008), każda z tych kategorii z osobna jest większym zagrożeniem dla życia polskich mężczyzn niż zawał serca.

Biorąc pod uwagę tendencje długookresowe, warto podkreślić, że o ile w wypadku umieralności na choroby układu krążenia i nowotwory notuje się pozytywne tendencje, to odwrotna sytuacja dotyczy chorób układu oddechowego i, zwłaszcza, układu trawiennego. Tu luka między Polską a krajami UE wyraźnie się pogłębia.

Na tle krajów UE Polska wyróżnia się także niekorzystnymi wskaźnikami, jeżeli chodzi o umieralność niemowląt. W 2007 r.

Rysunek 2.26. Nadwyżka umieralności osób w wieku 25–64 lata w Polsce w stosunku do średniego poziomu w krajach UE27 według podgrup przyczyn zgonów, 2006, w %



Źródło: B. Wojtyński, B. Goryński (red.) (2008), *Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski*, PZH, Warszawa 2008.

na każde 1000 urodzeń żywych zmarło 6 niemowląt, co jest poziomem o około 25% wyższym niż średnia europejska. Ocenia się, że jeżeli postępująca w tym zakresie do 2005 r. poprawa nie ulegnie trwałemu spowolnieniu, to różnica między Polską a krajami UE może zaniknąć do 2015 roku.

Ponad 50% zgonów niemowląt występuje w pierwszym tygodniu życia dzieci. W tej kategorii notuje się także największą lukę w stosunku do średniej UE. Oznacza to konieczność istotnej poprawy w zakresie warunków opieki medycznej.

Nieco niższy niż średnia UE jest natomiast odsetek noworodków o niższej masie urodzeniowej – w 2007 r. wyniósł on 6,1% ogółu urodzeń żywych i wartość ta była względnie stabilna w ciągu ostatnich lat.

Przy relatywnie niskiej oczekiwanej długości trwania życia Polska charakteryzuje się stosunkowo wysoką pozycją jeśli chodzi o subiektywnie ocenianą długość życia w zdrowiu

Przy stosunkowo niskiej oczekiwanej długości życia zwraca uwagę relatywnie wysoka pozycja Polski pod względem subiektywnie ocenianej oczekiwanej długości życia w zdrowiu. Dla kobiety w wieku 50 lat wynosi ona 20,2 roku. Daje to nam 9. miejsce w Europie i drugie po Malcie miejsce w UE10. Dla mężczyzn wynosi ona 16,5 roku i daje odpowiednio 13. i 2. miejsce (por. tabela obok).

Jak wynika z danych europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC) w 2005 r. długość życia w zdrowiu w Polsce wynosiła 66,6 roku dla kobiet i 61 lat dla mężczyzn. Tym samym, polscy mężczyźni przeciętnie przeżywają w zdrowiu 86%, a kobiety – 84% swojego życia.

Sugeruje to, że wbrew powszechnej opinii, kondycja zdrowotna polskich seniorów nie jest zła, a jeżeli uda się ją jeszcze poprawić w przyszłości, stworzy to dobre perspektywy do rozwoju tzw. *silver economy*.

Jednym z najważniejszych czynników różnicujących długość życia w zdrowiu (podobnie jak długość życia w ogóle) jest poziom wykształcenia. Z danych NSP 2002 wynika, że osoby z wykształceniem wyższym mogą przeżyć w zdrowiu od 10,7 (kobiety) do 14,6 roku (mężczyźni) dłużej niż osoby z wykształceniem podstawowym. Przeciętnie dłużej w zdrowiu żyją mieszkańcy miast (ale jest to raczej pochodna poziomu wykształcenia) oraz województw opolskiego i mazowieckiego (najkrócej w województwie lubelskim).

Oczekiwana długość życia (LE) i oczekiwana długość życia w zdrowiu (HLY) osoby w wieku 50 lat w 2005 r. w krajach UE

	LE		HLY	
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
Włochy	30,4	35,3	20,6	20,9
Szwecja	30,3	34,1	20,2	20,3
Francja	29,6	35,4	18,0	19,7
Cypr	29,5	32,9	15,9	13,7
Irlandia	29,5	33,2	18,9	20,2
Hiszpania	29,5	35,0	19,2	18,6
Wlk. Bryt.	29,5	32,7	19,7	20,8
Grecja	29,4	33,0	19,8	20,8
Holandia	29,1	33,3	20,2	20,4
Austria	29,1	33,7	14,5	15,7
Malta	29,1	32,7	21,7	22,6
Niemcy	29,0	33,4	13,6	13,6
Luksemburg	28,8	33,6	18,0	18,2
Belgia	28,7	33,4	18,4	18,7
Finlandia	28,5	34,2	12,9	13,9
Dania	28,3	31,9	23,6	24,1
Portugalia	28,1	32,9	14,9	12,7
Słowenia	26,8	32,4	15,3	17,3
Czechy	25,6	30,7	14,8	16,3
Polska	24,6	31,2	16,5	20,2
Słowacja	23,7	30,0	12,3	13,1
Węgry	22,7	29,4	10,8	11,4
Estonia	22,4	30,5	9,1	10,4
Litwa	21,7	29,9	11,5	11,9
Łotwa	21,3	29,3	11,0	12,7
średnia UE 15	29,2	33,7	18,2	18,6
średnia UE 10	24,8	30,9	13,9	14,9

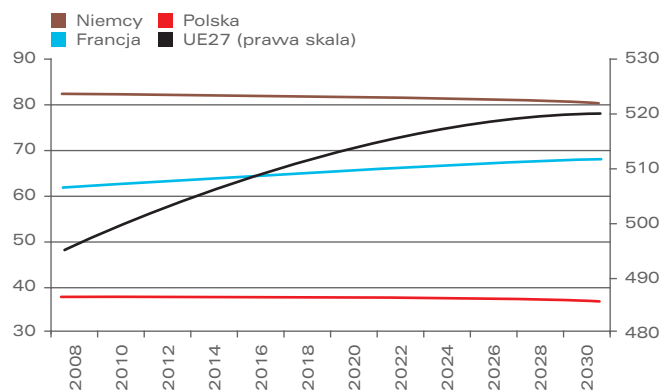
Źródło: C. Jagger, C. Gillies, E. Combois, H. van Oyen, W. Nusselder, J. M. Robine, „Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the EU in 2005: a cross-national meta-regression analysis”, *The Lancet*, 372/9656, 2008.

Wyniki prognoz/projekcji ludnościowych

W perspektywie 2030 r. Polskę czekają dwa istotne zjawiska: proces depopulacji oraz wyraźne zmiany w sferze struktury ludności – starzenie się populacji i zmniejszanie zasobów pracy.

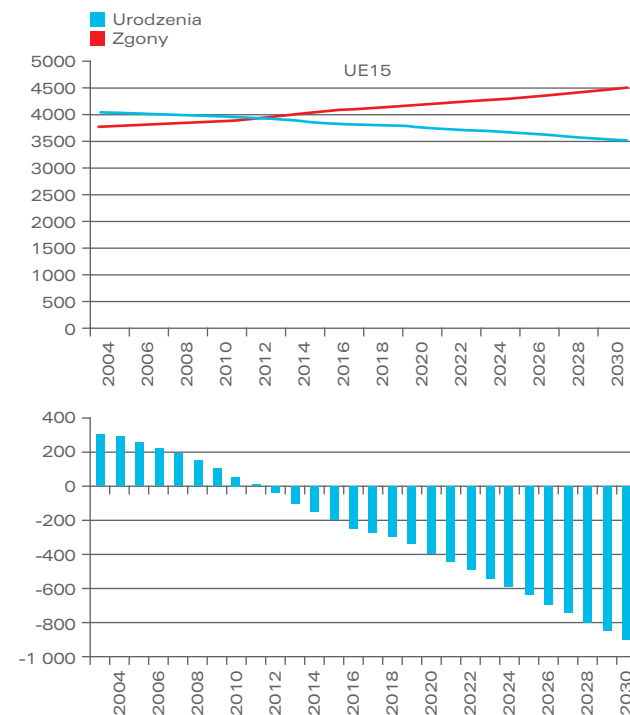
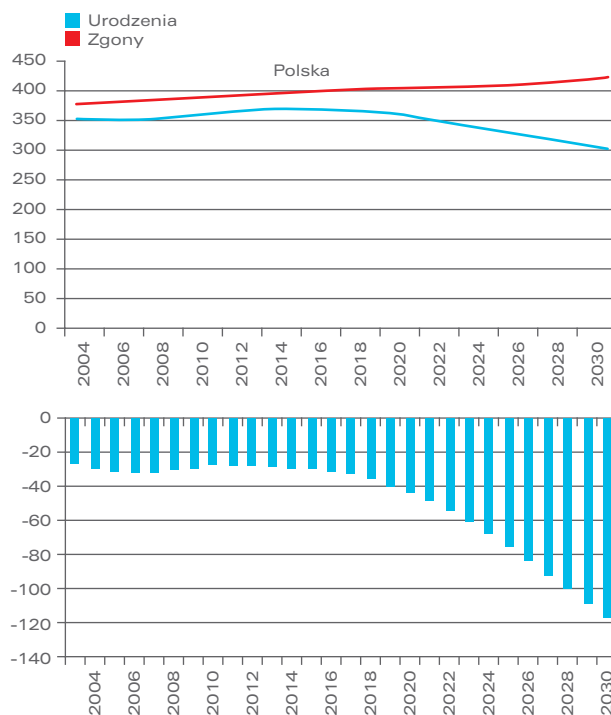
Wszystkie prognozy/projekcje ludnościowe wskazują, że w perspektywie 2030 r. Polskę czekają dwa istotne zjawiska: depopulacja oraz wyraźne zmiany w sferze struktury ludności (starzenie się społeczeństwa). Oba procesy będą skutkiem zwiększającej się nierównowagi między (malejącą) liczbą urodzeń a (rosnącą) liczbą zgonów oraz stopniowego zwiększania się przeciętnej długości trwania życia (rysunek 2.27). Wyniki prognoz dla krajów UE27 pokazują jednak, że w tym pierwszym wymiarze nie musi to być zjawisko nieuchronne (por. rysunek 2.27 i 2.28).

Rysunek 2.28. Liczba ludności: Polska i UE27, 2008–2030 (w mln)



Źródło: prognoza EUROSTAT-u, wariant konwergencji 2150.

Rysunek 2.27. Ruch naturalny ludności: liczba urodzeń i zgonów oraz przyrost naturalny (dolny panel), Polska i UE15, 2004–2030 (w tys.)

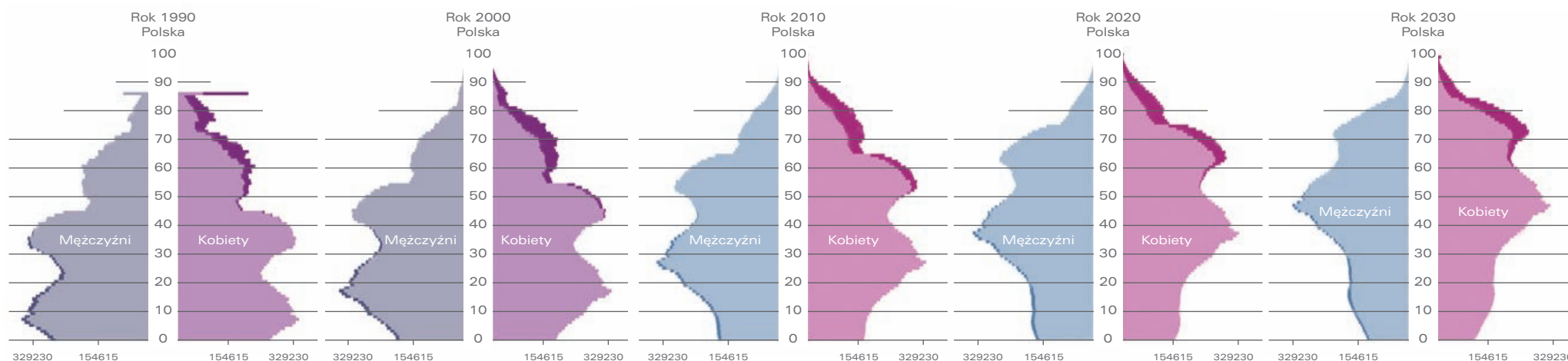


Źródło: prognoza EUROSTAT-u, wariant bazowy.

Wyniki prognoz/projekcji ludnościowych

Prognozy / projekcje ludnościowe wskazują, że w perspektywie 2030 r. należy się spodziewać wyraźnego kurczenia się „podstawy” oraz „środka” piramidy ludności.

Rysunek 2.29. Struktura ludności Polski – 1990–2030



Źródło: GUS (prognoza 2008).

Rysunek 2.29 wskazuje na obserwowane już i prognozowane zmiany w strukturze wiekowej ludności Polski. W perspektywie kolejnych 20 lat należy się spodziewać wyraźnego kurczenia się „podstawy” oraz „środka” piramidy ludności. Będzie się to przejawiało wyraźnym spadkiem zasobów pracy i stwarzało wyzwania dla polityki społeczno-ekonomicznej Polski.

Analizując wyniki prognoz/projekcji ludnościowych, należy wziąć pod uwagę, że przy ich konstruowaniu nie uwzględniono kilku faktów (zwłaszcza w sferze dzietności), które wpływają na procesy ludnościowe i mogą istotnie „obciążać” wyniki prognoz.

Po pierwsze, nie uwzględniono tego, że na początku XXI w. roczniki wyżu demograficznego z przełomu lat 70. i 80. XX w.

osiągną wiek największej intensywności płodności (na co wskazuje obecny cykl demograficzny Polski). Po drugie, odpowiedzi wymagałoby pytanie, w jakim stopniu spadek intensywności wchodzenia w związki małżeńskie to skutek odraczania, a w jakim – całkowitego odrzucania tej instytucji. Po trzecie, nie jest jasne, czy obecne wzorce płodności to wynik odroczenia w czasie, czy też tendencji do bezdzietności. Po czwarte, nie wzięto pod uwagę zmian wzorców małżeństwa i dzietności według wieku. Wreszcie w większości wypadków nie uwzględniono faktu masowej migracji w okresie poakcesyjnym (w szczególności migracji czasowych), która wpływa nie tylko na obecne, lecz także na przyszłe struktury demograficzne.

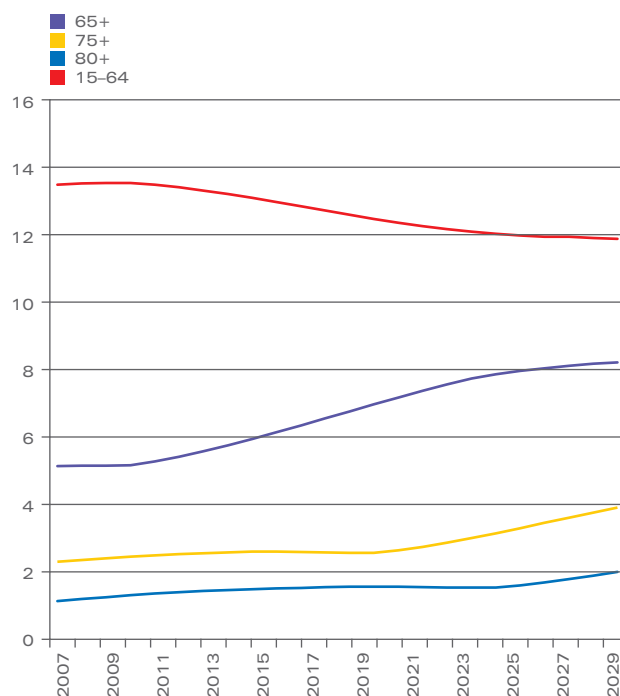
W kontekście trendów demograficznych obserwowanych od początku obecnej dekady założenia przyjmowane w wypadku najważniejszych prognoz demograficznych można uznać za zbyt konserwatywne. Sugerowały one np. utrzymanie się współczynnika dzietności na bardzo niskim i niespotykanym w świecie cywilizacji zachodniej poziomie (przykładowe założenia: prognoza GUS 2003 → TFR w 2020 i 2030 – 1,20; GUS 2008 → 2020 – 1,40 w miastach i 1,49 na terenach wiejskich i 2030 – 1,43 w miastach i 1,47 na terenach wiejskich; EUROSTAT 2004 → 2020 – 1,42, 2030 – 1,58). **Współczesne projekcje ludnościowe pełnią zatem raczej funkcję ostrzegawczą niż informacyjną.**

Przyszłość demograficzna Polski – depopulacja i starzenie się

Prognozy ludnościowe potwierdzają jednoznacznie, że w przewidywalnej przyszłości procesy depopulacji oraz starzenia się populacji będą przybierać na sile.

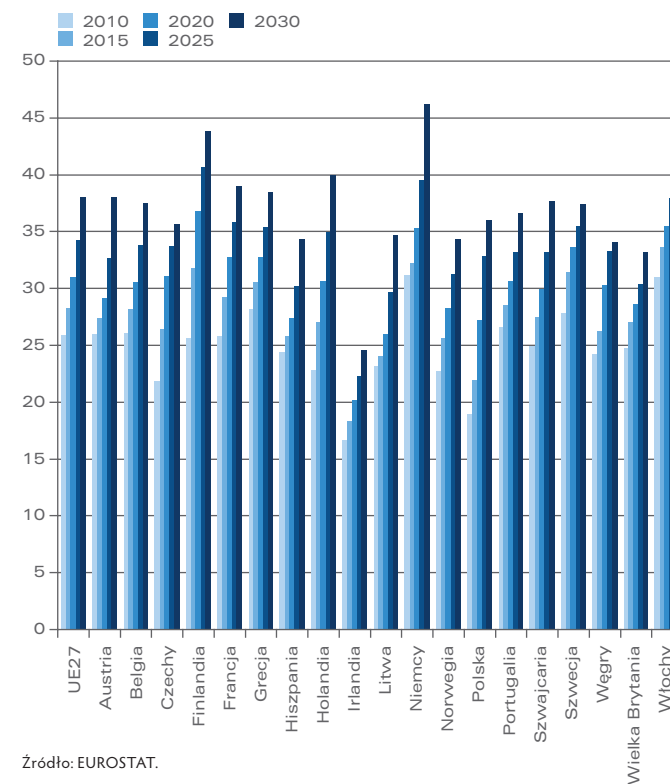
Nawet jeśli szczegółowe wyniki prognoz i projekcji demograficznych są rozbieżne w odniesieniu do całkowitej liczebności populacji Polski, to są zgodne w odniesieniu do kwestii zasadniczej, a mianowicie do zmian jej struktury wiekowej. Zarówno w wypadku prognozy EUROSTAT, jak i najnowszej prognozy GUS, w okresie 2010–2015 miałyby następować umiarkowany wzrost proporcji liczby ludzi starszych do liczby ludzi w wieku produkcyjnym. Natomiast w dalszych latach proces ten podlegałby znacznemu przyspieszeniu, co dobitnie obrazują zmiany wartości współczynnika obciążenia demograficznego. Oznacza to, że jeśli dziś na 1 osobę w wieku poprodukcyjnym przypada 2,6 osoby potencjalnie produktywnej, to w 2030 r. może to być już mniej niż 1,5 osoby (rysunek 2.30). Trzeba jednak zaznaczyć, że jest to trend zbliżony do trendów występujących w innych krajach europejskich (w wypadku UE27 wskaźnik obciążenia osobami starszymi będzie w 2030 r. o ponad 5 punktów procentowych wyższy niż w Polsce, rysunek 2.31). Prognozy demograficzne potwierdzają jednoznacznie, że w przewidywalnej przyszłości procesy depopulacji oraz starzenia się populacji będą się nasilać. Co istotne, podstawowy czynnik wpływający na te procesy stanowi malejąca liczba urodzeń.

Rysunek 2.30. Zmiany liczebności ludności Polski, wybrane grupy wieku, 2007–2030 (w mln)



Źródło: GUS (prognoza 2008).

Rysunek 2.31. Współczynnik obciążenia demograficznego (ludność 65+/ludność 15–64), 2010–2030



Źródło: EUROSTAT.

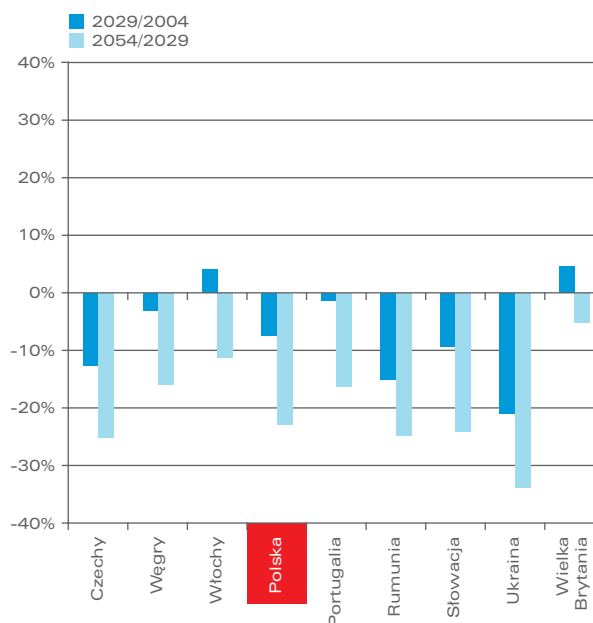
Wpływ procesów demograficznych na zasoby pracy

Negatywne zjawiska demograficzne będą w bardzo niekorzystny sposób wpływać na zasoby pracy (przynajmniej rozumiane tak jak dzisiaj, to znaczy obejmujące osoby w wieku poniżej 65. roku życia).

Polska to kraj, który obecnie jest relatywnie młody w sensie demograficznym (na tle UE27), ale w przyszłości proces starzenia się populacji będzie gwałtowny. Zasoby pracy mogą tylko nieznacznie wzrosnąć w perspektywie kolejnych 15–20 lat (niektóre prognozy wskazują na spadek już w tym okresie – rysunek 2.32 i 2.33), aby drastycznie spaść w kolejnych dekadach.

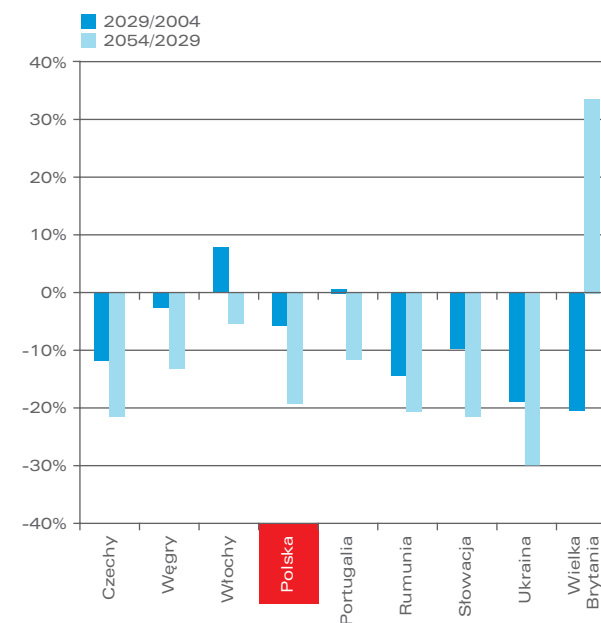
Tak silna dynamika zmian będzie udziałem nie tylko Polski, lecz także większości krajów europejskich. Jest to jednak zjawisko szczególnie dotkliwe w krajach postkomunistycznych. W ich wypadku okres transformacji to faza gruntownych przemian nie tylko w sferze ekonomicznej, lecz także społecznej, które skutkują m.in. postępującą deinstytucjonalizacją rodziny i zmianami dzietności. W tej sytuacji skala wyzwań stojących przed społeczeństwami i politykami nowych krajów członkowskich UE jest bardzo duża. Prezentowane scenariusze zakładają odpowiednio niskie i wysokie poziomy dzietności oraz kontrolę napływu imigrantów bądź swobodę imigracji powodującą znaczny wzrost udziału cudzoziemców w populacji.

Rysunek 2.32. Zmiany zasobów pracy w wybranych krajach europejskich, 2004–2054, w % – scenariusz niskiej dzietności i kontroli migracji



Źródło: Bijak i Kupiszewski 2007.

Rysunek 2.33. Zmiany zasobów pracy w wybranych krajach europejskich, 2004–2054, w % – scenariusz wysokiej dzietności i imigracji



Wzrastający udział osób w wieku 60 i więcej lat może spowodować presję na system zabezpieczenia społecznego

Wpływ procesów demograficznych na wydatki systemu emerytalnego zależy od jego konstrukcji. W zależności od zawartych w prawie rozwiązań wzrost liczby potencjalnych beneficjentów może powodować albo wzrost łącznych wydatków na transfery do osób je pobierających, albo automatyczne zmniejszenie wielkości świadczenia przysługującego każdemu z emerytów.

Zgodnie z prognozami GUS, do 2030 r. liczba osób w wieku 60+ wzrośnie z niecałych 7 mln do ponad 10 mln przy prawie niezmienniej liczbie osób w wieku 50–59 lat i spadającej liczbie osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej.

Ludność w starszym wieku według 5-letnich grup wieku (w tys. osób)

	2006	2015	2030
50–54	3012	2375	2929
55–59	2604	2795	2537
60–64	1587	2691	2102
65–69	1504	2137	2055
70–74	1388	1195	2233
75–79	1137	1109	1902
80–84	709	815	1222
≥ 85	378	668	783

Źródło: GUS.

Niezależnie od faktycznych zmian dotyczących stanu zdrowia osób starszych, spowoduje to wzrastającą presję na przyznawanie świadczeń, których głównym kryterium uzyskania jest wiek, w tym przede wszystkim emerytur i świadczeń przedemerytalnych.

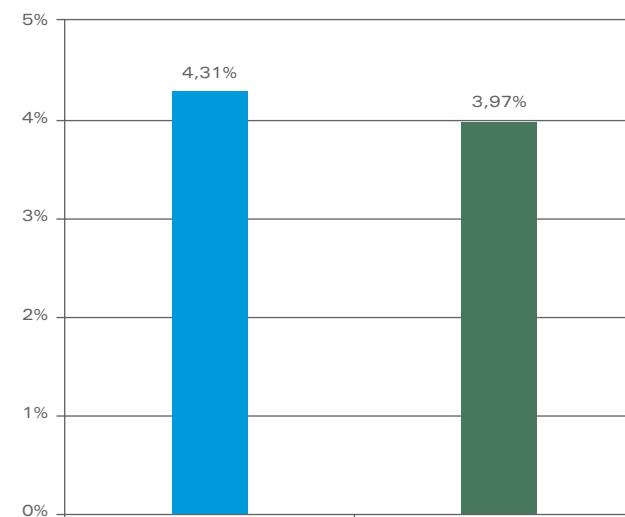
W zależności od konstrukcji konkretnego świadczenia zwiększona liczba beneficjentów może powodować:

- albo wzrost łącznych wydatków na transfery do osób je pobierających (z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy wysokość świadczenia nie jest aktuarialnie zbilansowana, co oznacza zbyt wysoki strumień wypłat w porównaniu z faktycznie odprowadzonym strumieniem składek),
- albo automatyczne zmniejszenie wielkości świadczenia przysługującego każdemu z emerytów (w systemach, w których wysokość świadczenia określa się z wykorzystaniem rachunku aktuarialnego).

Obecne wydatki na świadczenia z systemów o charakterze aktuarialnie niezbilansowanym stanowią w Polsce prawie 4% PKB (rysunek 2.34).

W razie braku zmian instytucjonalnych wynikające z procesów demograficznych zwiększenie liczby beneficjentów tych świadczeń doprowadzi w przyszłości do wzrostu wydatków. Będzie je trzeba finansować w postaci wyższych podatków i składek opłacanych przez osoby pracujące.

Rysunek 2.34. Obecne wydatki na świadczenia z systemów o charakterze aktuarialnie zbilansowanym* – kolor niebieski i niezbilansowanym** – kolor zielony (w % PKB)



* Emerytury z powszechnego systemu emerytalnego bez emerytur minimalnych i emerytur wypłacanych osobom w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny zgodnie z wprowadzoną w 1999 r. reformą emerytalną. Począwszy od 2014 r. wszystkie wypłacane z tego systemu świadczenia będą miały charakter aktuarialnie zbilansowany.

** Emerytury wcześniejsze i minimalne oraz emerytury wypłacane z innych niż powszechny systemów emerytalnych.

Źródło: ZUS, KRUS, obliczenia własne.

Jak zapobiec istotnemu wzrostowi wydatków na świadczenia emerytalne w przyszłości?

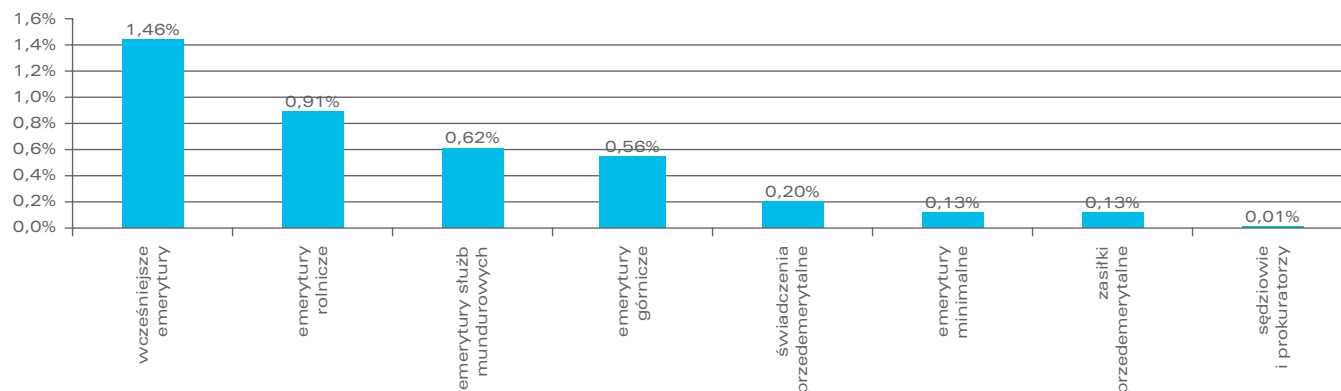
Jednym z kluczowych wyzwań jest reforma systemów o charakterze aktuarialnie niebilansowanym w kierunku wytyczonym przez system powszechny.

Śród świadczeń o charakterze aktuarialnie niebilansowanym największą pod względem obecnej wysokości wydatków grupę stanowią:

- wcześniejsze emerytury z powszechnego systemu emerytalnego (1,46% PKB),
- emerytury rolnicze (0,91% PKB),
- emerytury służb mundurowych (0,6% PKB) oraz
- emerytury górnicze (0,5% PKB) (rysunek 2.35).

Pierwszym i najważniejszym etapem reformy systemów aktuarialnie niebilansowanych była realizacja uchwalonej w 1998 r. regulacji

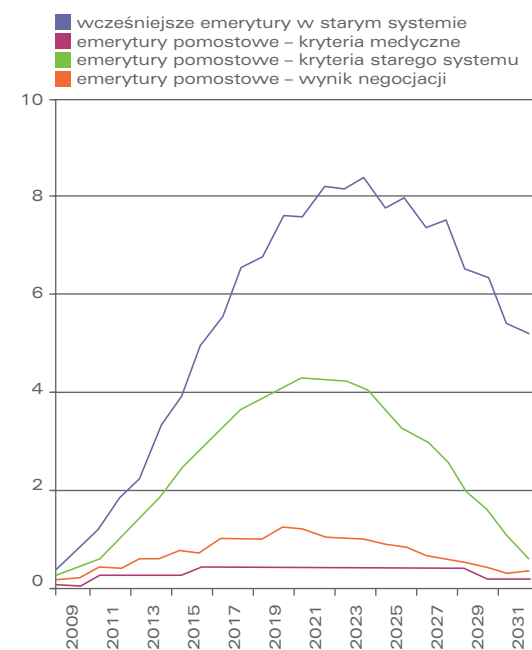
Rysunek 2.35. Udział wydatków na emerytury z systemów o charakterze aktuarialnie niebilansowanym oraz świadczenia przedemerytalne w PKB w Polsce w 2007 r.



Źródło: GUS, ZUS, KRUS, obliczenia własne.

prawnej, która dotyczyła wygaszenia wcześniejszych emerytur i zastąpienia ich emeryturami pomostowymi. Przysługują one wyłącznie osobom wykonującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, które pracę tę rozpoczęły przed wejściem w życie reformy emerytalnej. Zmiany te zostały uchwalone pod koniec 2008 r., a weszły w życie 1 stycznia 2009 r. Pozwoliły one na zwiększenie zatrudnienia i zapobieżenie drastycznemu wzrostowi wydatków publicznych, zwłaszcza w latach 2014–2029 (rysunek 2.36). W przyszłości podobne zmiany powinny dotyczyć pozostałych subsystemów oferujących świadczenia na zasadach korzystniejszych niż w systemie powszechnym.

Rysunek 2.36. Symulacje wysokości wydatków na wcześniejsze emerytury i emerytury pomostowe w latach 2009–2032 (w mld zł)



Źródło: MPiPS na podstawie danych ZUS i KRUS.

W zreformowanym systemie emerytalnym wysokość nowo przyznawanych świadczeń automatycznie dostosowuje się do sytuacji demograficznej

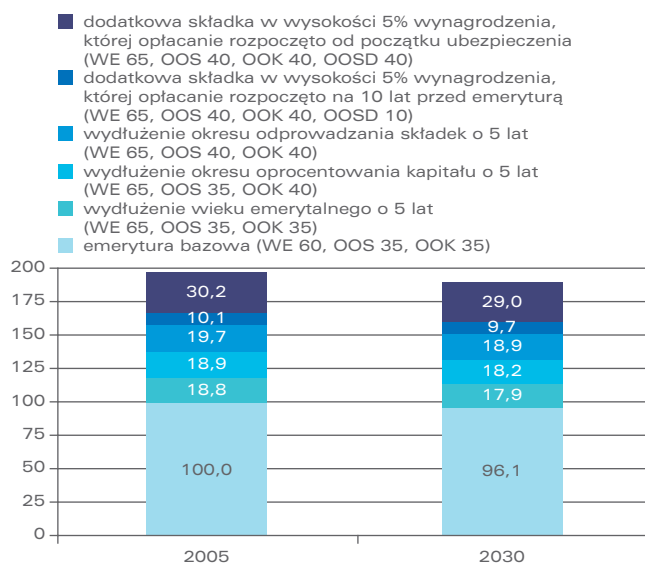
Wysokość indywidualnej emerytury będzie zależała głównie od podjętych decyzji dotyczących momentu przejścia na emeryturę i ewentualnie od opłacania dodatkowej składki emerytalnej.

Dzięki przeprowadzonej w 1999 r. reformie w powszechnym systemie emerytalnym, począwszy od 2014 r., wysokość nowo przyznawanych emerytur automatycznie dostosowuje się do sytuacji demograficznej. Mechanizmem pozwalającym na sfinansowanie świadczeń dla coraz większej grupy emerytów jest konstrukcja formuły emerytalnej, która uzależnia wysokość miesięcznej emerytury od wysokości zgromadzonego kapitału emerytalnego oraz prawdopodobnej liczby miesięcy życia osób osiągających wiek emerytalny.

Oznacza to, że przy innych czynnikach niezmiennych, wraz z wydłużaniem się oczekiwanej długości życia przeciętna wysokość emerytury będzie stopniowo spadać. Proces ten będzie postępował jednak stosunkowo łagodnie. O ile w 2005 r. miesięczna wysokość emerytury (obliczona zgodnie z formułą nowego systemu) dla przechodzącej na emeryturę w danym wieku osoby, która zgromadziła określonej wysokości kapitał, wyniosłaby 100, o tyle w 2030 r., w związku z wydłużeniem przeciętnego okresu wypłat, będzie to nieco mniej, gdyż około 96 (rysunek 2.37).

Drugą niezwykle istotną cechą nowego systemu emerytalnego jest zapewnienie możliwości indywidualnego wpływu na wysokość emerytury.

Rysunek 2.37. Wysokość emerytury brutto (emerytura bazowa* w 2005 r. = 100)



*Jako emeryturę bazową przyjęto świadczenie przysługujące osobie, która opłacała obowiązkową składkę emerytalną przez 35 lat (OOS 35) i przeszła na emeryturę w wieku 60 lat (WE 60). Założono regularny wzrost realnego wynagrodzenia w wysokości 3% oraz realną stopę zwrotu w wysokości 3% dla kapitału w trakcie opłacania składek oraz 1,5% w trakcie pobierania emerytury, oczekiwaną liczbę miesięcy życia przyjęto na podstawie danych i prognozy GUS. Zastosowane skróty: WE – wiek emerytalny, OOS – okres opłacania składki, OOK – okres oprocentowania kapitału, OOSD – okres opłacania składki dodatkowej.

Źródło: GUS, obliczenia DAS KPRM.

Decydujące znaczenie mają przy tym dwa elementy.

Po pierwsze, długość okresu gromadzenia kapitału emerytalnego oraz oczekiwany okres przyszłych wypłat. Obie te wielkości zależą od długości okresu aktywności zawodowej i momentu przejścia na emeryturę. Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i opóźnienie momentu przejścia na emeryturę o 5 lat powoduje zwiększenie emerytury niemal o 60%. Brak odpowiedniego stażu pracy może natomiast prowadzić do tego, że wysokość przysługującego zabezpieczenia emerytalnego będzie minimalna, co może mieć istotne znaczenie dla polityki społecznej.

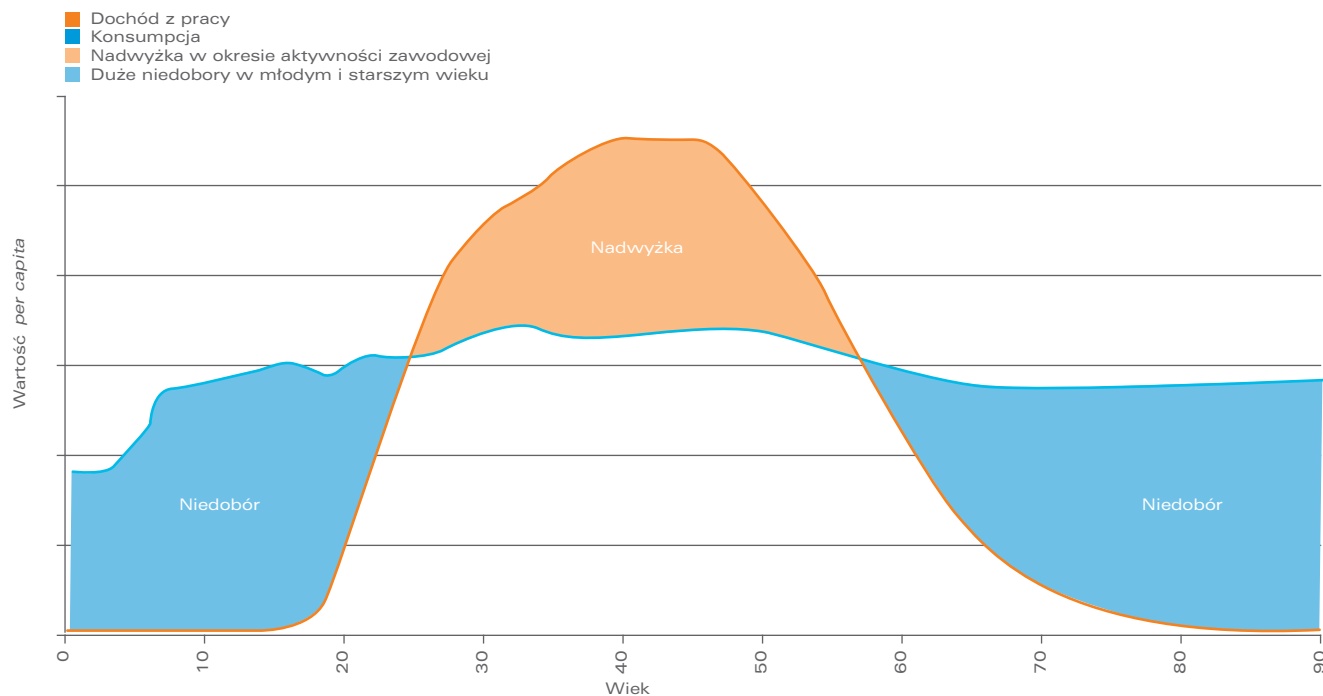
Po drugie, choć w mniejszym stopniu, istotne znaczenie mają stopa i długość okresu gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych. Dla osoby o dochodach odpowiadających przeciętnemu wynagrodzeniu w gospodarce opłacanie przez cały okres aktywności zawodowej dodatkowej składki w wysokości 5% wynagrodzenia brutto powoduje zwiększenie wysokości emerytury o kolejne 25 punktów procentowych, a wraz z pięcioletnim wydłużeniem okresu aktywności zawodowej 40 punktów procentowych (rysunek 2.37).

W jaki sposób uniknąć istotnego spadku konsumpcji na emeryturze?

Zgodnie z regułami nowego systemu emerytalnego, utrzymanie poziomu konsumpcji na emeryturze na poziomie zbliżonym do konsumpcji w końcowym okresie aktywności zawodowej wymaga wydłużenia okresu zatrudnienia o mniej więcej 8 lat lub regularnego opłacania dodatkowej składki emerytalnej w wysokości prawie 20% wynagrodzenia.

Według teorii cyklu życia, jednym z celów gromadzenia oszczędności w okresie aktywności zawodowej jest chęć uniknięcia istotnego spadku konsumpcji po jej zakończeniu (rysunek 2.38). Zgodnie z regułami nowego systemu emerytalnego (w którym jak to zostało pokazane na rysunku 2.37, wysokość przyszłych świadczeń zależy przede wszystkim od decyzji podejmowanych w okresie aktywności zawodowej) osoby nim objęte mogą rozkładać własną konsumpcję zgodnie z indywidualnymi preferencjami. Dla osoby o przeciętnym poziomie wynagrodzenia, która mogłaby przejść na emeryturę w wieku 60 lat po 35 latach regularnego opłacania składki, utrzymanie poziomu konsumpcji na emeryturze na poziomie zbliżonym do konsumpcji w końcowym okresie aktywności zawodowej (stopa zastąpienia netto w wysokości 90% ostatniego wynagrodzenia netto) wymaga wydłużenia okresu zatrudnienia o 7,5 roku (aby wiek przejścia na emeryturę wyniósł 67,5 roku) lub regularnego opłacania dodatkowej składki emerytalnej w wysokości 18,8% wynagrodzenia. W 2030 r. będzie to odpowiednio 8 lat lub 20,4% wynagrodzenia (źródło: obliczenia DAS KPRM).

Rysunek 2.38. Dochód z pracy a konsumpcja w cyklu życia



Źródło: A. Mason, *Changing Age Structures and their Implications for Development*, Center for the Economics and Demography of Aging, University of California, Berkeley 2006.

Wzrastający udział osób starszych powoduje obawy o przyszły poziom wydatków na opiekę medyczną i usługi opiekuńcze

Jednak podstawowym źródłem wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną w przyszłości będą czynniki o charakterze pozademograficznym.

Wzrastający udział osób starszych powoduje również obawy o przyszły stan zdrowia społeczeństwa, a w związku z tym o potencjalny poziom aktywności zawodowej czy wydatków na usługi medyczne i opiekuńcze. Niektóre prognozy dotyczące Stanów Zjednoczonych mówią nawet o tym, że udział wydatków na opiekę medyczną osiągnie 30% PKB. Należy jednak pamiętać, że wiele z alarmistycznych prognoz, dotyczących poziomu wydatków na opiekę zdrowotną w przyszłości, opiera się na błędnym założeniu o stałej (wyrażonej np. w odniesieniu do PKB) przeciętnej wysokości wydatków na osoby z poszczególnych grup wiekowych. Tymczasem, jak wynika z analiz dotyczących indywidualnych wydatków na opiekę medyczną, przeprowadzonych w USA oraz wielu państwach europejskich, w tym m.in. w Polsce, wzrastający wraz z wiekiem poziom wydatków na opiekę zdrowotną wynika przede wszystkim z wyższego w starszych grupach wiekowych udziału osób w ostatnich latach życia. Ich liczba jednak będzie maleć wraz z przewidywanym w przyszłości spadkiem liczby zgonów w poszczególnych grupach wiekowych.

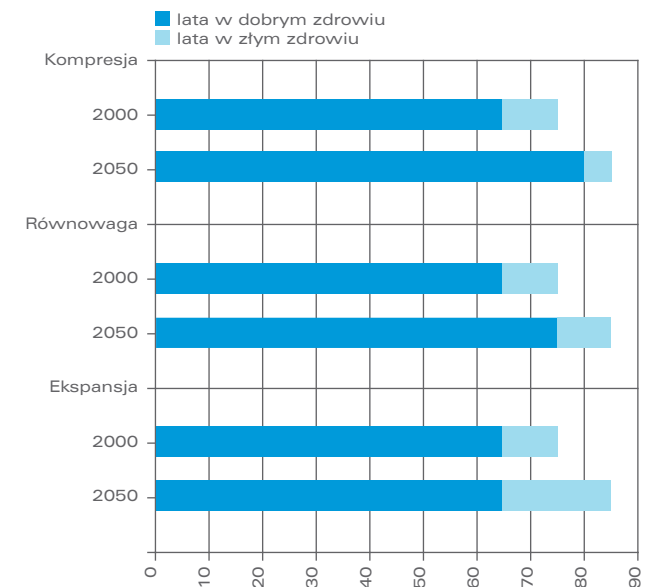
Uzasadnia to przyjęcie hipotezy dotyczącej zachodzenia zjawiska tzw. równowagi dynamicznej lub kompresji zachorowalności. Przewiduje ona, że lata „zaoszczędzone” w wyniku zachodzenia procesu wydłużania się oczekiwanej długości życia będą latami spędzonymi w dobrym zdrowiu (patrz obok). Oznaczałoby to, że podstawowym źródłem prawdopodobnego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną i długookresową w przyszłości będą czynniki pozademograficzne. Należą do nich m.in.: postępujący wraz ze zwiększaniem się dobrobytu wzrost

popytu na tego typu usługi, zmiany technologiczne (zwłaszcza umożliwiające masowe leczenie dolegliwości dotychczas nieleczonych) czy, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, uwarunkowania o charakterze instytucjonalnym.

W literaturze przedmiotu przedstawia się trzy hipotezy dotyczące przyszłych zmian w oczekiwanej długości życia w zdrowiu (rysunek 2.39):

- Zgodnie z hipotezą ekspansji zachorowalności (Gruenberg 1977, Kramer 1980), wydłużanie oczekiwanej długości trwania życia wynika z postępu medycyny w leczeniu przede wszystkim chorób śmiertelnych. Lata „zaoszczędzone” w ten sposób zostaną jednak spędzone w gorszym zdrowiu z powodu niepełnosprawności oraz chorób charakterystycznych dla wieku podeszłego. Zwiększenie się odsetka osób starszych prowadzi zatem do wzrostu zachorowalności całej populacji.
- Hipoteza równowagi dynamicznej (Manton 1982) zakłada, że postęp medycyny umożliwi przedłużenie życia osobom chorym i pogorszy stan zdrowia całej populacji. Przeciętna dolegliwość schorzeń w kolejnych grupach wiekowych zostanie jednak złagodzona, co przyczyni się do poprawy stanu zdrowia poszczególnych kohort wiekowych kolejnych pokoleń.
- Hipoteza kompresji zachorowalności (Fries 1980) zakłada, że wydłużanie się życia bez chorób i niepełnosprawności będzie postępować szybciej niż wydłużanie się życia w wyniku ulepszanych procedur profilaktycznych i popularyzacji ogólnych, zdrowych nawyków populacji, co zredukuje ryzyko chorobowe.

Rysunek 2.39. Oczekiwana długość życia w dobrym i złym zdrowiu w 2000 r. oraz 2050 r. zgodnie z hipotezami zmian zachorowalności



Źródło: NFZ 2004, KE.

W Polsce wciąż wyraźnie dominuje rodzinny model opieki

W perspektywie kolejnych dekad należy jednak oczekiwać wzrostu zaangażowania podmiotów pozarodzinnych i stopniowego urynkowienia (marketyzacji) usług opiekuńczych. Będzie to dotyczyć szczególnie – obecnie bardzo słabo rozwiniętej – opieki nad osobami starszymi.

Tradycyjnie, model opieki nad osobami starszymi oraz dziećmi opierał się bardzo silnie na strukturach rodzinnych i wiązał ze szczególną aktywnością kobiet (co wynikało z uwarunkowań kulturowych, ale również z podziału obowiązków między kobietami a mężczyznami). Jednak od połowy XX w. ten „rodzinny model opieki” podlega stopniowej ewolucji. Coraz bardziej widoczne jest zjawisko słabnięcia zaangażowania rodziny w sferze opieki i włączania innych podmiotów (defamilizacja opieki). Ma ono różny charakter w zależności od modelu rozwoju społeczno-ekonomicznego danego kraju. W państwach o socjaldemokratycznym modelu społecznym funkcje te przejmują państwo. W krajach bardziej liberalnych rośnie rola rynku (urynkowanie opieki). W wypadku modelu konserwatywnego wciąż mamy do czynienia z familizacją opieki. Specyficzna sytuacja w tej mierze panuje w krajach postkomunistycznych, w których w okresie transformacji nastąpiło wycofanie się państwa z wielu sfer opieki i przejęcie tych funkcji przez rodzinę (refamilizacja opieki). Coraz wyraźniejsza jest jednak tendencja wskazująca na rosnącą rolę państwa, organizacji pozarządowych albo rynku przy zmniejszającej się roli struktur rodzinnych.

Formy opieki w Polsce według podmiotów/institucji dostarczających usługi opiekuńcze

Adresaci opieki	Rodzinne (rodzina/gospodarstwo domowe)		Nierodzinne, nieformalne sieci wsparcia	Rynek		Państwo/ samorząd terytorialny
	Tylko gospodarstwa domowe	Krewni spoza gospodarstwa domowego		Opłatna opieka	Prywatna placówka opieki	
Dzieci w wieku do 14 lat (badanie AZER)	62%	19%	1%	2%	1%	15%
Dzieci w wieku do 15 lat (moduł Eurostatu, GUS) ^a	60%	16%	1%	2%	1%	19%
Osoby dorosłe w wieku 19 lat i więcej wymagające opieki (badanie AZER) ^b	83%	13%	2%	1%	0%	2%

a) Tylko wtedy, gdy opiekun dziecka będący respondentem pracuje, dotyczy opieki nad dzieckiem w czasie pracy respondenta.

b) Tylko osoby dorosłe (w wieku 19 lat i więcej) żyjące w gospodarstwach domowych osób w wieku 18–64 lata, bez osób korzystających ze stacjonarnych instytucji opieki.

Źródło: I. Wóycicka, „Model opieki w Polsce”, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Z badań realizowanych w Polsce wynika, że popyt na usługi opiekuńcze dotyczy przede wszystkim dzieci w wieku do lat 14. Osoby powyżej 65. roku życia stanowią zaledwie około 10% wymagających opieki, ale już daje się zauważyć tendencja do zwiększania się tego udziału. Jednocześnie usługi te świadczą przede wszystkim same gospodarstwa domowe: z badania „Aktywność zawodowa, edukacyjna i rodzinna” (AZER) zrealizowanego w 2005 roku przez GUS wynika, że w Polsce samodzielnie opiekę zapewnia około 3/5 gospodarstw zajmujących się dziećmi i 4/5 gospodarstw w wypadku opieki nad osobami starszymi (por. także tabela powyżej).

Łączna skala opieki instytucjonalnej w Polsce jest bardzo niska – odsetek dzieci korzystających z takiej opieki był najniższy w UE (w 2005 roku było to 2% dzieci w wieku poniżej 2 lat oraz 30% dzieci w wieku 3–5 lat) (na podstawie danych Komisji Europejskiej).

Nie ma wiarygodnych danych mogących pokazać skalę opieki nad osobami starszymi. Dostępne informacje wskazują jednak, że skala tej opieki również jest niska – w 2007 roku w domach opieki społecznej, w zakładach opiekuńczo-leczniczych i zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych przebywało łącznie około 100 tys. osób. W stacjonarnych placówkach pomocy społecznej (bez placówek prywatnych) przebywało 0,6% osób powyżej 60. roku życia. Dla porównania – w Szwecji było to 7,2%, w Holandii 5%, w Hiszpanii 3,4%, a we Włoszech 2% (Wóycicka 2009). Dane zawarte w tabeli powyżej pokazują, że zwłaszcza opiekę nad osobami dorosłymi sprawują przede wszystkim same gospodarstwa domowe, przy czym bardzo niska jest aktywność nie tylko podmiotów rynkowych, ale i instytucji państwowych czy samorządowych.

Dostępne informacje skłaniają do przyjęcia wniosku, że w Polsce mamy wciąż do czynienia z mocno ugruntowanym rodzinnym modelem opieki. Sytuacja ta ma źródła w uwarunkowaniach

strukturalnych (słabo rozwinięta infrastruktura opieki), a także kulturowych (rola wyznawanych wartości i norm, fakt, że jedną z funkcji opieki jest tworzenie i utrzymywanie więzi).

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że wśród gospodarstw korzystających z zewnętrznych usług opiekuńczych dominują wyraźnie rodziny niepełne, nuklearne oraz takie, których członkowie są aktywni na rynku pracy. Sugeruje to, że w perspektywie kolejnych dekad należy się spodziewać stopniowej defamilizacji oraz urynkowania opieki. Zmiany te będą bez wątpienia wzmocniane, a może nawet wymuszane przez przemiany w sferze struktury wiekowej ludności. Może to stanowić szansę dla rozwoju rynkowej sfery opieki, w chwili obecnej praktycznie nieobecnej. W konsekwencji, usługi opiekuńcze mają szansę stać się jednym z najbardziej dynamicznych sektorów polskiego rynku pracy.

Biorąc pod uwagę, że w Polsce mamy wciąż do czynienia z rodzinnym modelem opieki, ważne są wzorce podziału obowiązków między członków gospodarstwa domowego. W polskich rodzinach świadczeniem usług opiekuńczych zajmują się przede wszystkim kobiety – według różnych badań w sprawowanie opieki jest zaangażowanych 30–35% polskich kobiet.

Wynika z tego, że z jednej strony, bez istotnych zmian w sferze „infrastruktury opieki” bardzo trudno będzie zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce, z drugiej zaś – aktywizacja ta będzie wymuszać większe zaangażowanie podmiotów pozarządowych, w tym rynkowych.

Czy masowe migracje poakcesyjne wpłyną na procesy demograficzne?

Polska jest tradycyjnym krajem emigracji. Tym niemniej, w okresie poakcesyjnym mobilność Polaków przybrała wprost masowe rozmiary. Mogą one wpływać na wybrane aspekty rozwoju demograficznego obecnie i w przyszłości.

Analizując sytuację demograficzną Polski, nie można zapominać o ruchach migracyjnych, które w naszym kraju odgrywają szczególnie dużą rolę. W tej mierze okres poakcesyjny przyniósł spektakularne i niespotykane na gruncie europejskim doświadczenie masowego odpływu za granicę (zarówno jeśli chodzi o skalę zjawiska, jak i o jego dynamikę).

Jak ocenia GUS, pod koniec 2007 r. poza granicami Polski przebywało czasowo blisko 2,3 mln osób (około 7% populacji), z czego blisko 1,5 mln wyjechało z Polski po akcesji Polski do UE. Wzrost dotyczy większości krajów europejskich, choć szczególnie silny jest w wypadku krajów UE (por. tabela obok). W stosunkowo krótkim czasie Polacy okazali się jedną z najbardziej mobilnych nacji w Europie (przynajmniej w odniesieniu do migracji zagranicznych).

Ekspertki podkreślają, że ocena sytuacji demograficznej – zwykle bardzo trudna ze względu na występowanie wielu niesynchronizowanych zmian trendów – staje się w wypadku kraju takiego jak współczesna Polska, doświadczającego masowych migracji zagranicznych, zadaniem karkołomnym.

Po pierwsze, problemem jest to, że nieobecność dużej części populacji Polski w istotny sposób wpływa na jakość wskaźników demograficznych (osoby faktycznie nieobecne są nadal ujmowane w statystykach). Mobilność zagraniczna może ponadto wpływać na inne zjawiska demograficzne, np. na

Kraj / Region docelowy	2002 (Maj) – NSP	2004	2005	2006	2007
Ogółem	786	1000	1450	1950	2270
UE27	451	750	1170	1550	1860
Austria	11	15	25	34	39
Belgia	14	13	21	28	31
Francja	21	30	30	49	55
Niemcy	294	385	430	450	490
Irlandia	2	15	76	120	200
Włochy	39	59	70	85	87
Holandia	10	23	43	55	98
Hiszpania	14	26	37	44	80
Szwecja	6	11	17	25	27
Wielka Brytania	24	150	340	580	690

Źródło: GUS 2008.

małżeństwo czy dzietność. Uwaga ta nakazuje podchodzić z pewną rezerwą do prezentowanych danych statystycznych, zwłaszcza zaś do wyników prognoz demograficznych (w których bardzo trudno uwzględnić realne skutki procesów migracyjnych).

Czy najnowsze migracje Polaków muszą wpłynąć na procesy demograficzne w Polsce?

Mobilność zagraniczna mieszkańców Polski ma w dużej mierze charakter czasowy. Dla osób, które pozostają za granicą od dłuższego czasu, wciąż otwarta pozostaje opcja powrotu. Oznacza to, że negatywne skutki dla procesów demograficznych mogą okazać się mniej dotkliwe, niż się oczekuje.

Aby ocenić potencjalne skutki zagranicznych migracji Polaków dla procesów demograficznych, warto przeanalizować wybrane cechy mobilności poakcesyjnej. Z dostępnych danych wynika, że najnowsza fala migracyjna wyróżnia się relatywnie korzystnymi cechami demograficznymi – migranci są młodszy i lepiej wykształceni, niż było to w minionych dekadach, dominują mężczyźni. Oznaczałoby to potencjalne wzmocnienie tendencji do odraczania wchodzenia w związki formalne, odraczania decyzji o posiadaniu dzieci czy wręcz możliwość przenoszenia całych gospodarstw domowych poza granice kraju.

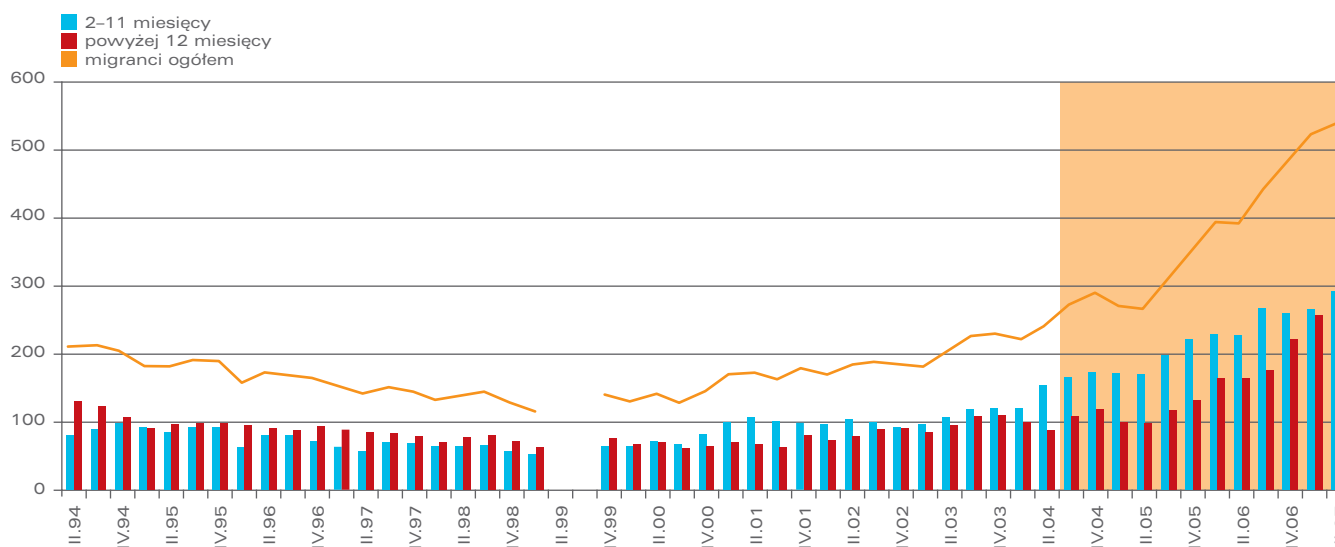
W tym kontekście trzeba jednak zauważyć, że większość dostępnych danych wskazuje na silną dynamikę migracji poakcesyjnych, ale również na ich w dużej mierze czasowy charakter (por. rysunek 2.40). W okresie transformacji systemowej dominowały wyjazdy krótkie, często o sezonowym bądź cyrkulacyjnym charakterze. Po 1 maja 2004 r. pojawiła się tendencja do wydłużania pobytu za granicą, ale wciąż nie ma dowodów wskazujących na masowe przekształcanie się migracji czasowych w osiedleńcze.

W tym kontekście niezmiernie trudno byłoby ocenić realne demograficzne skutki mobilności zagranicznej. Może się jednak okazać, że będą się one ograniczać do opóźniania decyzji o poczęciu dziecka, a plany rodzinne i prokreacyjne będą realizowane w Polsce.

Trzeba jednak pamiętać, że migracje z Polski były i są silnie zróżnicowane regionalnie. Co prawda w okresie po 1 maja 2004 r. skala tego zróżnicowania się zmniejszyła (m.in. za sprawą większej dostępności migracji), ale niektóre regiony kraju

– zwłaszcza Polska Południowo-Wschodnia – wyraźnie dominują na migracyjnej mapie Polski i tam skutki migracji mogą być o wiele bardziej dotkliwe (rysunek 2.41).

Rysunek 2.40. Członkowie polskich gospodarstw domowych czasowo nieobecni w kraju (powyżej 2 miesięcy), 1994–2007



Źródło: P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, WNE OBM UW, Warszawa 2008.

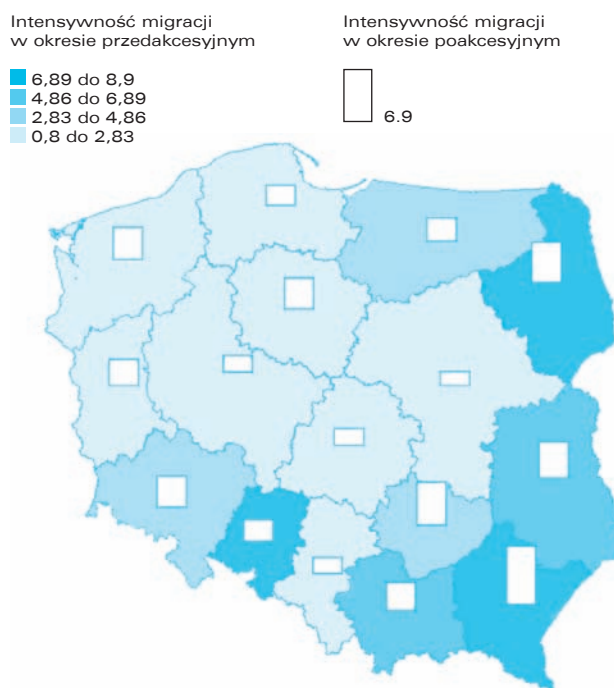
Krótko- i długookresowe skutki najnowszych migracji Polaków

Analizując konsekwencje masowego odpływu za granicę w okresie poakcesyjnym, podkreśla się zwykle krótkookresowe konsekwencje dla rynku pracy. Tymczasem wydaje się, że o wiele ważniejsze mogą być skutki długookresowe, zwłaszcza w odniesieniu do zjawisk demograficznych i kwestii regionalnych.

Ocena skutków najnowszych migracji zagranicznych Polaków skupia się zwykle na procesach rynku pracy. W tym kontekście stawiano hipotezę o pozytywnym wpływie tych migracji na poziom bezrobocia oraz negatywnym na zasoby pracy (co miało skutkować silnymi niedoborami pracowników, presją na wzrost płac itp.). Pogłębione analizy wskazują jednak, że krótkookresowy wpływ migracji na procesy obserwowane na polskim rynku pracy jest silnie przeszacowany – pozytywne tendencje w sferze bezrobocia, jak również deficyty zatrudnienia, które pojawiły się później, były przede wszystkim konsekwencją bardzo dobrej koniunktury gospodarczej.

Tym bardziej warto zwrócić uwagę na wybrane efekty, które mogą mieć o wiele większe znaczenie w perspektywie kolejnych dwóch dekad. Pierwszym z nich jest wspomniane już silne regionalne zróżnicowanie procesów migracyjnych (por. rysunek 2.41). O ile ubytek ludności Polski w związku z migracjami zagranicznymi nie jest duży (według danych GUS, odsetek nieobecnych obywateli Polski wynosił w 2008 r. około 7%), o tyle jest on znacznie wyższy w niektórych regionach kraju oraz w określonych grupach społeczno-demograficznych. Ubytek dotyczy zwłaszcza osób młodych (w wieku 25–29 lat), relatywnie dobrze wykształconych, płci męskiej. W wypadku Polski Południowo-Wschodniej oraz terenów wiejskich ubytek osób poniżej 30. roku życia sięga często 20–25% lokalnej populacji w tym wieku. Procesy odpływu za granicę będą więc miały duży wpływ na strukturę demograficzną w przyszłości, co więcej, w krótkiej perspektywie stanowią wyzwanie dla polityki regionalnej kraju.

Rysunek 2.41. Intensywność migracji zagranicznych w okresie przed- i poakcesyjnym*



Źródło: opracowanie własne.

*Intensywność migracji – liczba migrantów na 100 mieszkańców danego województwa; dane pochodzą z BAEL; okres przedakcesyjny obejmuje lata 2002–2004, poakcesyjny lata 2004–2006

Wziąwszy pod uwagę, że mobilność zagraniczna wielokrotnie przyspiesza lub ułatwia mobilność wewnętrzną, jednym ze skutków najnowszych migracji zagranicznych mogą stać się przemieszczenia wewnątrz kraju – w szczególności z regionów słabiej rozwiniętych do regionów lepiej rozwiniętych, a zwłaszcza do dużych ośrodków miejskich.

Inna kwestia wiąże się z charakterem współczesnych migracji. Wspomniano już, że mają one w dużej mierze czasowy charakter. Dodatkowo trudno jest mówić o określonych precyzyjnie planach migracyjnych – strategii migracyjne są w dużej mierze nieokreślone, a Polacy (zwłaszcza młodzi) coraz częściej traktują swoją mobilność jako przemieszczanie się na wspólnym europejskim rynku pracy. Tego typu tendencje mogą mieć ważne skutki długookresowe. Może się bowiem okazać, że coraz silniejsza będzie tendencja nie tylko do mobilności zagranicznej, ale i do przenoszenia doświadczeń migracyjnych na grunt krajowy. Dzięki temu może wzrosnąć skala migracji wewnętrznych oraz poprawić się efektywność alokacji zasobów pracy i elastyczność krajowego rynku pracy. W szerszej perspektywie daje to szansę wytworzenia się „schematu cyrkulacyjnego”, który zakłada gotowość do przemieszczania się, wysokiej adaptacyjności i aktywnego odpowiadania na potrzeby i możliwości, jakie oferuje rynek pracy zarówno w krajowym, jak i międzynarodowym wymiarze.

Czy imigracja jest właściwą odpowiedzią na wyzwania demograficzne?

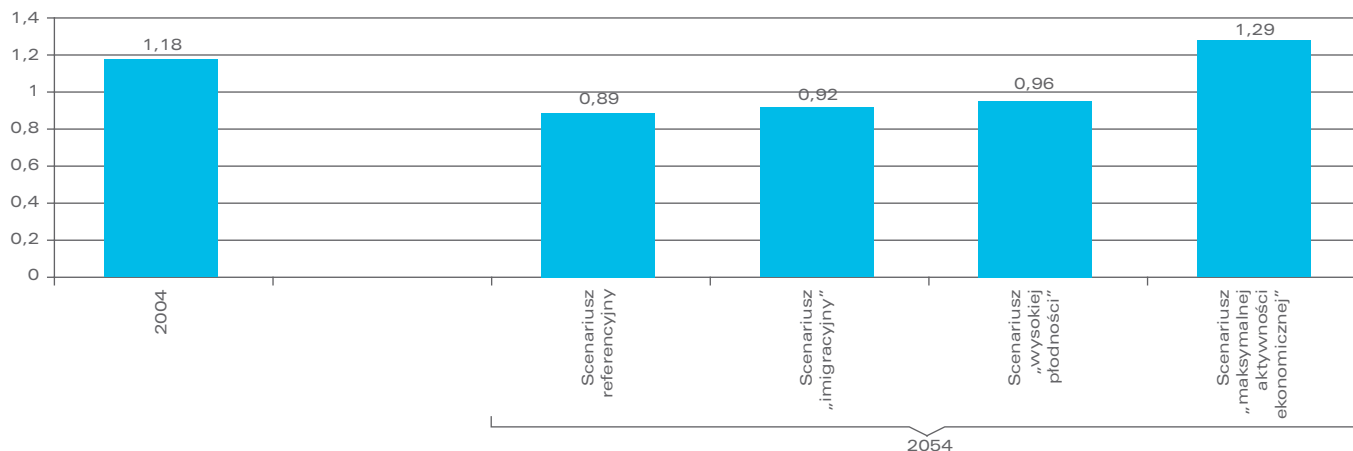
Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że imigracji nie powinno się uważać za długookresowe rozwiązanie problemów demograficznych.

W obliczu zarysowanych wyzwań demograficznych coraz częściej pojawia się dyskusja na temat potencjalnego pozytywnego wpływu imigracji na wielkość i strukturę populacji w Polsce. W krajach Europy Zachodniej imigracja nasiliła się na przełomie XX i XXI w., natomiast w Polsce, ze względu na inne miejsce w cyklu migracyjnym, okres intensyfikacji napływu cudzoziemców następuje dopiero teraz.

Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że imigracji nie powinno się uważać za długookresowe rozwiązanie problemów demograficznych (nawet jeśli może je doraźnie łagodzić). Do podobnych wniosków prowadzą wyniki prognozy, w której uwzględniono możliwość emigracji i imigracji. Wyniki prognozy wskazują, że w większości analizowanych scenariuszy mamy do czynienia z drastycznym pogorszeniem się struktury populacji (jej starzeniem się) niezależnie od intensywności imigracji (rysunek 2.42). Podobnie jak w innych krajach świata, także w Polsce imigracja nie pozwoli na trwałe odwrócenie trendów demograficznych. Co więcej, nasilony napływ imigrantów – aczkolwiek uzasadniony ze względów ekonomicznych i w kontekście potrzeb rynku pracy – będzie prowadzić do zmian w strukturze etnicznej (ze wszelkimi konsekwencjami, m.in. w sferze tzw. spójności społecznej).

Polska jest jak dotąd krajem nieprzygotowanym do tego typu zjawisk, co oznacza, że ich skutki mogą być jeszcze bardziej negatywne niż w krajach Europy Zachodniej.

Rysunek 2.42. Współczynnik wsparcia rynku pracy*, 2004 i 2054



* Współczynnik wsparcia rynku pracy = relacja liczby osób aktywnych zawodowo do nieaktywnych zawodowo (w wieku 15 lat i więcej).

Wykorzystane scenariusze: imigracyjny – zakłada zwiększony napływ imigrantów, wysokiej płodności – zakłada zwiększenie dzietności, maksymalnej aktywności – zakłada zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej do poziomów obserwowanych obecnie w krajach UE.

Źródło: J. Bijak, M. Kupiszewski, „Population and labour force forecasts for selected European countries: Assumptions and results”, w: E. Hönekopp, H. Mattila (red.), *Permanent or Circular Migration? Policy choices to address demographic decline and labour shortages in Europe*, IOM, Budapeszt 2008.

W długiej perspektywie jedynym realnym sposobem na poprawę proporcji między liczbą osób tworzących produkt (pracujących) a liczbą osób utrzymywanych jest wydłużenie okresu indywidualnej aktywności zawodowej. Nie oznacza

to jednak, że nie należy prowadzić polityki migracyjnej. Przeciwnie – należy robić wszystko, by przygotować Polskę do sytuacji kraju imigracji, która w dłuższej perspektywie może faktycznie nastąpić.

Podsumowanie

W okresie transformacji Polska przechodzi fazę gwałtownych zmian demograficznych. Skutkiem malejącej dzietności jest bliski zeru przyrost naturalny. Wraz ze zwiększaniem się długości życia zmienia się struktura wiekowa ludności. Co prawda, Polska pozostaje krajem relatywnie młodym w sensie demograficznym, ale sytuacja ta zmieni się w ciągu następnych 20 lat. Kurczenie się odsetka ludności w wieku produkcyjnym, przekładające się na negatywne zmiany w poziomie wskaźnika obciążenia demograficznego, będzie stwarzać poważne wyzwania społeczno-ekonomiczne.

Negatywne zmiany w sferze dzietności wynikają przede wszystkim z dwóch czynników. W kategoriach demograficznych mamy do czynienia z odraczaniem bądź odrzucaniem związków małżeńskich, rosnącą liczbą rozwodów, wzrostową tendencją do wchodzenia w związki nieformalne, co prowadzi do destabilizacji oraz deinstytucjonalizacji tradycyjnych struktur rodzinnych. W kategoriach ekonomicznych rośnie znaczenie modelu rodziny z dwojgiem partnerów aktywnych na rynku pracy. Osiągnięcie wysokiego poziomu dzietności jest w tej sytuacji warunkowane likwidacją barier o charakterze strukturalnym (możliwość łączenia kariery zawodowej kobiet z aktywnością prokreacyjną) oraz kulturowym (stereotypowe postrzeganie ról kobiety i mężczyzny).

Pomimo negatywnych tendencji w sferze dzietności, ostatnie 3–4 lata przyniosły odwrócenie trendu spadkowego. Wzrost liczby urodzeń to skutek dwóch czynników: odraczania decyzji o poczęciu dziecka w latach wcześniejszych oraz wzrostu liczeb-

ności kobiet w grupach wiekowych 25–34 lat cechujących się obecnie najwyższą płodnością.

Aby utrwalić i wzmocnić korzystne zmiany w sferze dzietności, co może wpłynąć na zmniejszenie się wskaźników obciążenia demograficznego w perspektywie najbliższych 40–50 lat, ważne jest prowadzenie polityki prorodzinnej, której celem powinno być przede wszystkim łagodzenie konfliktu strukturalnego i kulturowego, wyrównywanie szans osób mających dzieci i bezdzietnych oraz zmniejszanie różnic między liczebnością kolejnych roczników niżów i wyżów demograficznych.

Od połowy ubiegłego wieku w Polsce obserwuje się stopniowe wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia (proces ten uległ intensyfikacji w okresie transformacji systemowej), choć wciąż wyraźnie widoczna jest luka między przeciętną długością życia kobiet i mężczyzn (na niekorzyść tej ostatniej grupy).

Stan zdrowia mieszkańców Polski poprawia się od początku lat 90. Nie zmienia to jednak faktu, iż umieralność w Polsce jest wciąż wyższa niż średni poziom w UE. Dotyczy to szczególnie mężczyzn w wieku od 30 do 59 lat. Największym wyzwaniem w kolejnych dekadach będzie zmniejszenie śmiertelności z powodu chorób układu krążenia (zwłaszcza mężczyźni) oraz nowotworów złośliwych – dwóch najważniejszych obecnie przyczyn zgonów.

W obliczu niskiej dzietności oraz wydłużania się trwania życia, w ciągu nadchodzących 20–30 lat należy oczekiwać stopnio-

wego spadku liczby ludności oraz zmian w sferze jej struktury wiekowej (starzenia się).

Postępujący proces starzenia się ludności stwarza konieczność znacznego wydłużenia okresu aktywności zawodowej Polaków. Jest to uzasadnione tym bardziej, że – jak pokazują badania – kondycja zdrowotna polskich seniorów jest relatywnie dobra (przeciętna liczba lat spędzanych w złym zdrowiu należy w Polsce do najniższych wśród krajów UE) i powinna ulegać dalszej poprawie w przyszłości.

Jednym z kluczowych warunków zwiększenia aktywności zawodowej i zatrudnienia zarówno osób starszych, jak i młodszych, jest odpowiednio zaprojektowany system emerytalny. Wprowadzany od 1999 roku powszechny system emerytalny ma wbudowane mechanizmy zachęcające do wydłużania aktywności zawodowej, a począwszy od 2014 r. zapewni automatyczne dostosowanie wydatków na nowo przyznawane świadczenia emerytalne do zmieniających się warunków demograficznych. Od systemu tego istnieje jednak wiele wyjątków w postaci subsystemów oferujących świadczenia aktuarialnie niezbilansowane. Ich reformowanie w kierunku wytyczonym przez system powszechny jest nie tylko koniecznym warunkiem dalszej modernizacji Polski, lecz także nieuniknionym następstwem zachodzących procesów demograficznych.

Duży stopień niepewności dotyczy poziomu przyszłych wydatków na opiekę zdrowotną i długookresową. W perspektywie do 2030 r. należy oczekiwać, że wydatki te będą wzrastać (także

w relacji do PKB) wraz ze zwiększaniem się poziomu dobrobytu oraz postępującymi zmianami technologicznymi. Natomiast sam proces starzenia się ludności jako taki nie musi powodować istotnego wzrostu wydatków na opiekę medyczną, ponieważ przeciętny poziom wydatków na opiekę zdrowotną 60- czy 70-latka będzie prawdopodobnie malał wraz ze spadkiem udziału w tych grupach osób w ostatnich latach życia.

W Polsce wciąż wyraźna jest dominacja rodzinnego modelu opieki. Jest to szczególnie widoczne zwłaszcza w odniesieniu do opieki nad osobami starszymi, gdzie skala opieki instytucjonalnej jest bardzo niska. W perspektywie kolejnych dekad należy się jednak spodziewać stopniowej defamilizacji oraz urynkowienia opieki. Wynikać to będzie zarówno z przemian strukturalnych (starzenie się ludności i zwiększony popyt na tego typu usługi), jak i zmian w sferze ekonomicznego modelu rodziny (powszechna aktywizacja zawodowa kobiet, które dziś są w dużej mierze odpowiedzialne za opiekę).

Polska jest krajem masowych migracji międzynarodowych. Niezależnie od krótkookresowych skutków migracji, zwłaszcza ich wpływu na sytuację na polskim rynku pracy, mobilność zagraniczna Polaków w okresie poakcesyjnym może mieć bardzo istotne skutki długookresowe. Przede wszystkim przyczynia się do zmiany międzyregionalnej dystrybucji ludności w Polsce oraz prowadzi do zmian w strukturze demograficznej w regionach najmocniej narażonych na odpływ za granicę. Można się jednak spodziewać, że z doświadczeń mobilności będą korzystać osoby powracające z zagranicy, a w przyszłości kształtować się będzie swoisty schemat cyrkulacyjny zwiększający pełną mobilność polskiej populacji. W perspektywie 10–20 lat na znaczeniu zyskają także procesy imigracyjne. O ile trudno dziś zakładać, że napływ cudzoziemców do Polski może przyjąć charakter masowy, o tyle imigracja będzie mieć pewne znaczenie jako czynnik łagodzący niedobory siły roboczej oraz, w znacznym stopniu, wpływający na procesy demograficzne.

Rekomendacje

Kluczem do sprostania wyzwaniom demograficznym w perspektywie najbliższych dekad jest przede wszystkim aktywizacja zawodowa prowadząca do maksymalnego wykorzystania dostępnych zasobów pracy. Wymaga to, by wraz z wydłużaniem się oczekiwanej długości trwania życia, podwyższeniu ulegał efektywny wiek wychodzenia z rynku pracy.

Charakterystyki rynku pracy	2005	2030 bez zmian wskaźnika zatrudnienia*	2030 ze zmianami wskaźnika zatrudnienia**
liczba pracujących (w mln)	14,3	12,7	16,4
liczba utrzymywanych (w mln)	23,9	23,9	20,1
w tym osoby 60–65+	5,6	9,0	8,9
pozostali	18,3	14,9	11,3
liczba utrzymywanych na jednego pracującego	1,7	1,9	1,2

* Symulacja zakładająca utrzymanie wskaźników zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych na poziomie z 2005 r.

** Symulacja zakładająca: 1) wzrost wskaźników zatrudnienia zgodnie z projekcją Komisji Europejskiej, 2) dodatkowe zwiększenie wskaźników zatrudnienia wynikające z wcześniejszego rozpoczynania kariery zawodowej na skutek obniżenia wieku obowiązku szkolnego do 6 lat.

Ponadto, w celu redukcji obciążenia demograficznego w perspektywie następnego półwiecza, politykom nakierowanym na zwiększenie podaży pracy powinny towarzyszyć działania mające na celu zwiększenie dzietności.

W krótkiej perspektywie łagodzenie bieżących napięć, zwłaszcza na lokalnych rynkach pracy, jest możliwe dzięki stosowaniu odpowiedniej polityki imigracyjnej. Brak jednak przesłanek, aby sądzić, że imigracja może stanowić odpowiedź na stojące przed Polską wyzwania demograficzne.

Jak wynika z symulacji, których wyniki przedstawiono w tabeli, dzięki możliwemu do realizacji zwiększeniu wskaźników zatrudnienia Polska może nie tylko zrównoważyć wpływ niekorzystnych trendów demograficznych, lecz także doprowadzić do sytuacji, w której liczba osób utrzymywanych, przypadających na jednego pracującego, spadnie z obecnego poziomu 1,7 do 1,2 w 2030 r.

Zachowanie obecnego *status quo* doprowadzi natomiast do nieuchronnego pogorszenia się tej relacji w wyniku postępujących zmian w strukturze wiekowej populacji.

Konieczność zwiększenia aktywności zawodowej oraz zatrudnienia dotyczy w szczególności seniorów, których liczba będzie istotnie wzrastać w związku z zachodzącymi przemianami demograficznymi.

Osiągnięcie tego celu wymaga:

- 1) eliminacji tych elementów systemu emerytalno-rentowego, które umożliwiają wczesną dezaktywizację;
- 2) zapewnienia zachęt do kontynuacji kariery zawodowej, w tym poprzez reformę tych części systemu emerytalno-rentowego, które mają charakter aktualnie niezbilansowany, w kierunku wytyczonym przez system powszechny;

3) stworzenia systemu wspierającego procesy podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie.

Pierwsze z wymienionych wyzwań zostało już podjęte przez rząd. Najważniejszym krokiem w tym kierunku było uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych, której wejście w życie od 2009 r. prowadzi do stopniowego ograniczenia liczby osób uprawnionych do wcześniejszych świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego.

W dalszej kolejności reforma powinna objąć specjalne podsystemy branżowe, oferujące możliwość dezaktywizacji zawodowej w wieku o 5–15, a nawet 20–25 lat niższym niż powszechny system emerytalny. Części zmian ograniczających przywileje emerytalne, dotyczące w szczególności pracowników sektora publicznego (służby mundurowe), powinny towarzyszyć regulacje zwiększające konkurencyjność wynagrodzeń pracowników objętych nowymi zasadami.

Wraz z ograniczeniem możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury wzrasta znaczenie transferów kierowanych do osób w wieku przedemerytalnym, takich jak przysługujące wdowom i wdowcom renty rodzinne czy świadczenia przedemerytalne. W kontekście postępujących zmian w strukturze wiekowej ludności również konstrukcja tych instrumentów po-

winna się zmienić w taki sposób, by zminimalizować ich negatywny wpływ na opłacalność podejmowania zatrudnienia.

W perspektywie najbliższych lat stopniowemu wydłużeniu powinien ulec wiek emerytalny, w tym zwłaszcza kobiet, które charakteryzują się zarówno wyższą oczekiwaną długością życia (prawie 80 lat), jak i oczekiwaną długością życia w zdrowiu (prawie 70 lat – co jest jednym z najlepszych wyników wśród państw UE). Poza wzrostem liczby pracujących pozwoli to na istotny wzrost świadczeń emerytalnych pobieranych przez kobiety, co z kolei powinno prowadzić do ograniczenia ryzyka ubóstwa wśród osób starszych.

Dla zwiększenia zatrudnienia seniorów niezwykle ważne jest ponadto zreformowanie istniejących podsystemów emerytalnych, by w wypadku osób zatrudnionych w górnictwie, wymiarze sprawiedliwości czy służbach mundurowych wysokość otrzymywanej emerytury zależała, podobnie jak w systemie powszechnym, od kwoty składek zgromadzonych w okresie aktywności zawodowej. Uspójnienie podsystemów specjalnych z systemem powszechnym nie tylko pozwoli zmniejszyć wskaźnik obciążenia demograficznego, lecz będzie także sprzyjać wyższej mobilności zawodowej, a przez to adaptacyjności

całej gospodarki. Z tego właśnie względu działania reformatorskie muszą objąć również największy spośród niezbilansowanych aktuarialnie podsystemów emerytalnych, tj. system ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników.

Wraz z reformami systemu podatkowego, mającymi na celu preferowanie dochodów z pracy w stosunku do dochodów uzyskiwanych ze świadczeń społecznych, powinno to prowadzić do istotnego zwiększenia finansowej opłacalności kontynuowania zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Instytucjonalną zachętą do wydłużania okresu zatrudnienia, choćby w niepełnym wymiarze czasu pracy, może być dodatkowo wprowadzenie możliwości pobierania częściowej emerytury przez osoby, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny, a które chciałyby kontynuować pracę.

Reformom, mającym na celu zmniejszenie dostępności transferów dla osób w wieku przedemerytalnym oraz zwiększenie powiązania wysokości emerytury z długością zatrudnienia i wysokością otrzymywanego wynagrodzenia, powinny towarzyszyć zmiany prawno-organizacyjne sprzyjające, podwyższaniu kwalifikacji i kształceniu ustawicznemu.

Rekomendacje

Pobieranie edukacji przez całe życie jest warunkiem koniecznym zarówno wzrostu produktywności, jak i możliwości zmiany zatrudnienia w ciągu kariery zawodowej. Jest to szczególnie ważne w związku z przemianami zachodzącymi na rynku pracy oraz z koniecznością zmiany zatrudnienia przez osoby pracujące w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub wykonujące pracę, która wymaga szczególnych predyspozycji psychofizycznych.

W średnim okresie wydłużenie okresu pracy w cyklu życia możliwe jest również dzięki wykorzystaniu istniejących rezerw dotyczących zatrudnienia osób poniżej 24. roku życia. Wymaga to wprowadzenia polityk mających na celu zapewnienie wcześniejszego wchodzenia na rynek pracy, takich jak planowane obniżenie wieku obowiązku szkolnego czy rozwiązań sprzyjających upowszechnieniu pracy podczas studiów.

Zwiększeniu zatrudnienia wśród osób młodych oraz starszych (zwłaszcza kobiet) mógłby ponadto służyć

rozwój rynku usług opiekuńczych i opieki długookresowej nad osobami starszymi. Istotne znaczenie może mieć także rozwój rynku usług kształcenia ustawicznego i usług edukacyjnych – zwłaszcza w małych miastach i na terenach wiejskich. Rolą państwa powinno być wspieranie rozwoju tego typu usług, co wynika zarówno z zachodzących przemian demograficznych, jak i z potrzeb cywilizacyjnych.

W celu złagodzenia potencjalnych napięć na rynku pracy, jakie wynikają ze zmian w strukturze wiekowej ludności w perspektywie 40–50 lat, instrumentom mającym zwiększać zatrudnienie i aktywność zawodową powinny towarzyszyć działania na rzecz wzrostu dzietności (promowanie tzw. odnowy demograficznej).

Działania te powinny mieć na celu wyrównanie szans osób bezdzietnych i osób mających dzieci (szczególnie kobiet) poprzez:

1) tworzenie warunków do łączenia funkcji za-

wodowych i rodzinnych, zwłaszcza za pomocą inwestycji i subsydiowania infrastruktury opiekuńczej i edukacyjnej,

2) wprowadzenie rozwiązań ułatwiających podział odpowiedzialności między rodzicami i zabezpieczających przed dyskryminacją na rynku pracy, takich jak np. nowe formy urlopów wychowawczych, a także 3) zmniejszenie kosztów utrzymania dzieci, w tym dzięki wykorzystaniu systemu podatkowego i istniejących instrumentów polityki społecznej, m.in. w celu promowania wielodzietności.

Przy projektowaniu polityk, których celem jest zwiększenie dzietności, niezwykle ważne jest uwzględnienie zmian zachodzących w zakresie wzorców płodności, które polegają w szczególności na odraczaniu małżeństwa i rodzicielstwa. W tym kontekście, w perspektywie najbliższych dekad coraz bardziej istotne znaczenie będą miały polityki kierowane do osób będących w trakcie kariery zawodowej,

kobiet mających problemy z zajściem w ciążę, a także osób pozostających w związkach nieformalnych.

Poza zwiększeniem dzietności, jednym z celów polityki pronatalistycznej powinno być zmniejszenie głębokości cykli demograficznych, co pozwoli na złagodzenie wynikających z naprzemiennego występowania pokoleń wyżu i niżu napięć w takich sferach, jak mieszkalnictwo, edukacja czy rynek pracy. W tym celu zakres stosowanych w danym okresie instrumentów fiskalnych służących stymulowaniu bieżącej liczby urodzeń powinien uwzględniać aktualną fazę cyklu demograficznego. Oznacza to, że instrumenty te powinno się stosować przede wszystkim w okresach oczekiwanego spadku liczby urodzeń i zawieszać w okresach, w których liczba urodzeń jest wyższa ze względu na czynniki o charakterze demograficznym.

Ze względu na specyficzną sytuację Polski jej polityka migracyjna powinna odnosić się zarówno do zjawiska emigracji, jak i imigracji, przy czym w perspektywie 2030 roku coraz większą rolę odgrywać będzie imigracja.

W krótkim okresie polityka migracyjna powinna zmierzać do wykorzystania potencjału masowej mobilności poakcesyjnej, co przy odpowiednio zaprojektowanych rozwiązaniach (wspieranie przedsiębiorczości

zwłaszcza migrantów powrotnych, uelastycznienie rynku pracy, mieszkalnictwo itd.) może wspierać proces migracji wewnętrznej do dużych ośrodków miejskich i tym samym przyspieszać proces realokacji ludności wewnątrz kraju.

W dłuższej perspektywie polityka migracyjna powinna przygotowywać Polskę do sytuacji kraju imigracji netto. W tym kontekście priorytetem są działania mające na celu:

- 1) monitorowanie potrzeb polskiego rynku pracy i dostosowanie doń instrumentów polityki migracyjnej (w tym korzystanie z instrumentów aktywnych, np. zawieranie umów bilateralnych bądź partnerstw dotyczących napływu migrantów z krajów trzecich);
- 2) ułatwianie imigrantom integracji ekonomicznej i społecznej oraz chronienie ich przed wykluczeniem społecznym.

WYSOKA AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA ORAZ ADAPTACYJNOŚĆ ZASOBÓW PRACY

Dylemat

Niepełna stabilność

Adaptacyjna mobilność

Procesy zachodzące na rynku pracy silnie wpływają na poczucie stabilności i dobrobyt gospodarstw domowych. Sytuacja w tym segmencie gospodarki jest tematem wielu debat politycznych i polemik medialnych. Dyskusje na temat rynku pracy ujawniają rzeczywiste dylematy związane przede wszystkim z wyborem między elastycznością a bezpieczeństwem. Często trudno rozstrzygnąć, która ze stron ma rację, a która się myli.

Czasami trudno nawet ocenić najprostsze, wydawałoby się, fakty. Pomiędzy np. 2002, najgorszym jak do tej pory okresem na polskim rynku pracy, a 2008 rokiem, który był okresem najlepszym, liczba osób pracujących zwiększyła się o 1,9 mln. Liczba bezrobotnych spadła o 2,2 mln osób, a stopa bezrobocia obniżyła się z prawie 20% do 7%. Prawie wszyscy odebrali to jako wielki sukces. Z drugiej strony sukces ten oznaczał, że w okresie bardzo szybkiej poprawy sytuacji na rynku pracy ubyło osób rzeczywiście w tym rynku uczestniczących. Liczba tak zwanych „aktywnych zawodowo” – czyli suma pracujących i szukających pracy, spadła o 368 tys. osób. W tym samym czasie liczba „biernych zawodowo”, czyli tych, którzy w ogóle nie uczestniczą w rynku pracy

(nie pracują ani nie szukają zatrudnienia), wzrosła o 681 tys. Wszystko to w sytuacji, gdy i tak mamy jeden z najniższych w Europie odsetków osób aktywnych zawodowo.

Skąd bierze się tak niska aktywność zawodowa Polaków? Dlaczego nie chcą lub nie są w stanie uczestniczyć aktywnie w życiu gospodarczym? Co powinno się stać, by ta sytuacja uległa zmianie? Jak polski rynek pracy prezentuje się po 20 latach transformacji na tle innych gospodarek regionu i całej Europy? Jak zorganizowane jest jego instytucjonalne otoczenie? W jaki sposób kształtują go procesy globalne i modernizacyjne? Co zadecydowało o naszych sukcesach i porażkach w przeszłości? Wreszcie – czy jesteśmy przygotowani na wyzwania przyszłości?

Celem opisywanego „wyzwania” jest pokazanie, co powinno się stać, aby polscy pracownicy, instytucje rynku pracy, system zabezpieczenia społecznego oraz pracodawcy nadążali za toczącymi się w coraz szybszym tempie zmianami gospodarczymi, społecznymi i technologicznymi. Co zrobić, aby jak największa liczba Polaków mogła produktywnie wykorzystać swoje talenty?

Upraszczając, mamy wybór między niepewną stabilnością młodego emeryta – byłego pracownika przedsiębiorstwa dotowanego przez państwo – a adaptacyjną mobilnością telepracownika, który świadczy usługi trzem różnym pracodawcom. Wybór ten jest ilustracją jednego z głównych dylematów współczesnej polityki społeczno-gospodarczej. Jak pogodzić efektywność gospodarowania i zdolność do szybkiego, elastycznego reagowania na zmieniające się warunki zewnętrzne z koniecznością zapewnienia socjalnego bezpieczeństwa i stabilności życiowej obywatelom demokratycznego kraju?

Staramy się pokazać, że jest to możliwe. Można prowadzić taką politykę, aby wysoka elastyczność nie kolidowała z wysokim bezpieczeństwem. Znalezione odpowiedzi na nasze największe deficyty AD 2009 jest warunkiem koniecznym, aby w 2030 r. polski rynek pracy mógł być efektywny, a jednocześnie przyjazny.

Niska aktywność zawodowa Polaków

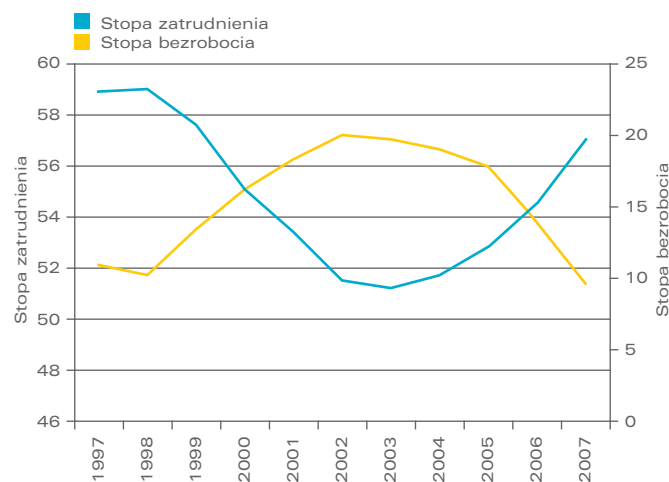
Polacy nadal należą do najmniej aktywnych zawodowo w Europie. Bezrobocie ma w dużym stopniu charakter długotrwały.

Wahania zatrudnienia i bezrobocia w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat odwzorowują przebieg cyklu koniunkturalnego. Jest to zjawisko normalne dla gospodarki rynkowej, w której okresy dekonunktury wiążą się z wyższym bezrobociem, spadającym, gdy przychodzi ożywienie. W przeszłości bezrobocie w Polsce znacznie wzrosło.

Obecnie, w chwili gdy nasza gospodarka osiągnęła szczytową fazę cyklu koniunkturalnego z rekordowo niskim bezrobociem i wysokim zatrudnieniem (rysunek 3.1), gospodarki całego świata znalazły się pod presją globalnego kryzysu gospodarczego, rozlewającego się stopniowo z państw rozwiniętych na rynki wschodzące, w tym Polskę. Można sądzić, że podobnie

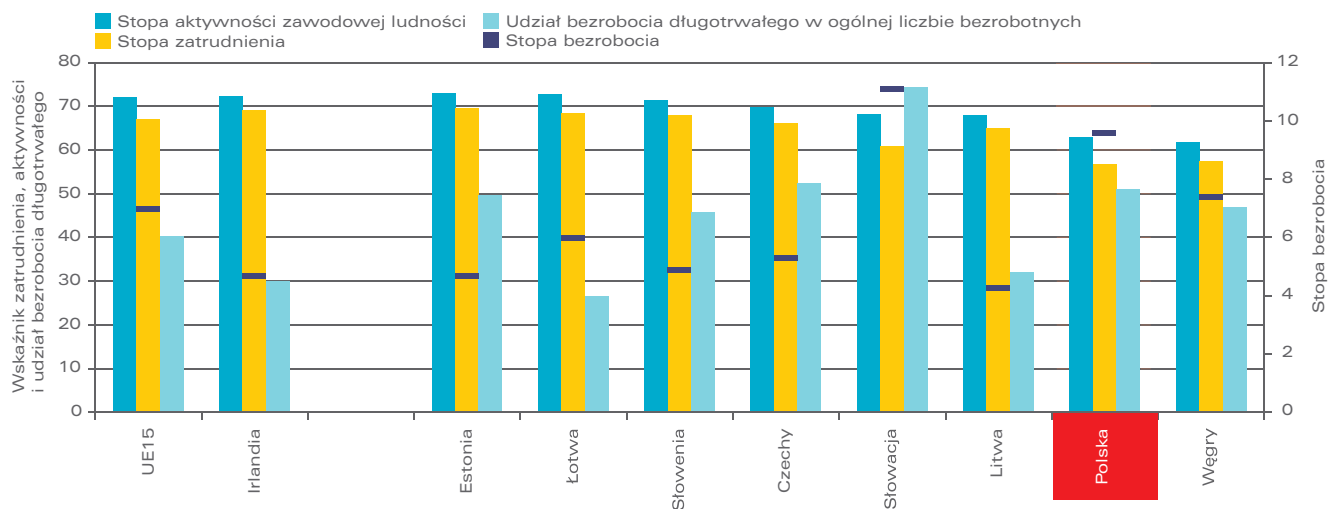
jak w latach 1998–1999 spadek popytu zagranicznego wywoła konieczność restrukturyzacji w wielu polskich firmach, co nieuchronnie odbije się na rynku pracy. To, jak dotkliwie doświadczymy negatywnych skutków załamania koniunktury światowej i jak szybko zaabsorbujemy ewentualny wzrost bezrobocia, zależy od zdolności adaptacyjnych polskiej gospodarki.

Rysunek 3.1. Stopa zatrudnienia dla osób w wieku 15–64 lata oraz stopa bezrobocia w Polsce w latach 1997–2007



Źródło: Eurostat.

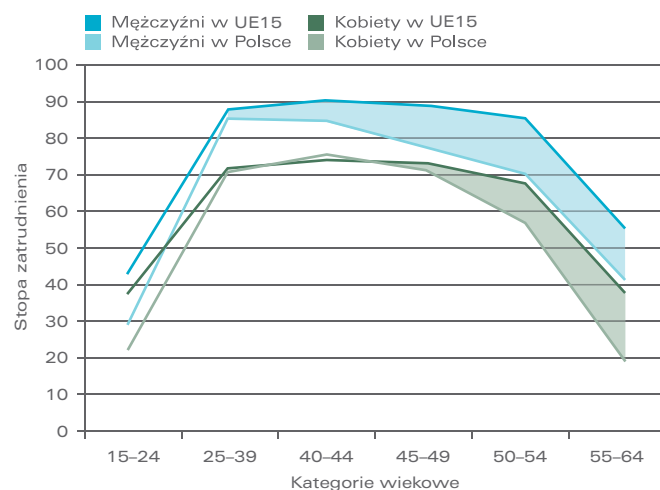
Rysunek 3.2. Główne wskaźniki rynku pracy w Polsce w 2007 r. w porównaniu z krajami regionu i średnią dla UE15



Źródło: Eurostat.

Miarą długookresowego sukcesu polityki rynku pracy nie jest niskie bezrobocie, lecz wysokie zatrudnienie. O ile kryzysy gospodarcze mają przejściowy i zmienny wpływ na zachowanie się liczby pracujących, o tyle jej ewolucja na przestrzeni lat zależy od procesów długookresowych o charakterze strukturalnym. Poziom zatrudnienia bowiem jedynie w niewielkiej części determinują zmiany stopy bezrobocia. W długim okresie zależy on od podaży pracy, a u nas podaż ta należy do najniższych w Europie. Stopa aktywności ekonomicznej ludności w Polsce w 2007 r. nieznacznie przekraczała 60% ogółu osób między 15. i 64. rokiem życia, a stopa zatrudnienia wynosiła nieco ponad 55% (rysunek 3.2). W tym samym czasie średnio w Unii Europejskiej aktywnych ekonomicznie było ponad 70% osób z tej grupy wiekowej, a stopa zatrudnienia zbliżała się do 70%. Niską aktywność zawodową Polaków dobrze ilustruje porównanie ze Słowacją, gdzie w 2007 r. mimo wyższej stopy bezrobocia pracował i był aktywny zawodowo

Rysunek 3.3. Stopy zatrudnienia według wieku i płci w 2007 r. w Polsce oraz średnia dla krajów UE15



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BAEL i Eurostat.

większy odsetek ludności niż w Polsce. Także według Strategii Lizbońskiej miarą sukcesu na rynku pracy nie jest niska stopa bezrobocia, lecz wysoka stopa zatrudnienia, która docelowo w 2010 r. powinna wynieść średnio dla UE 70%.

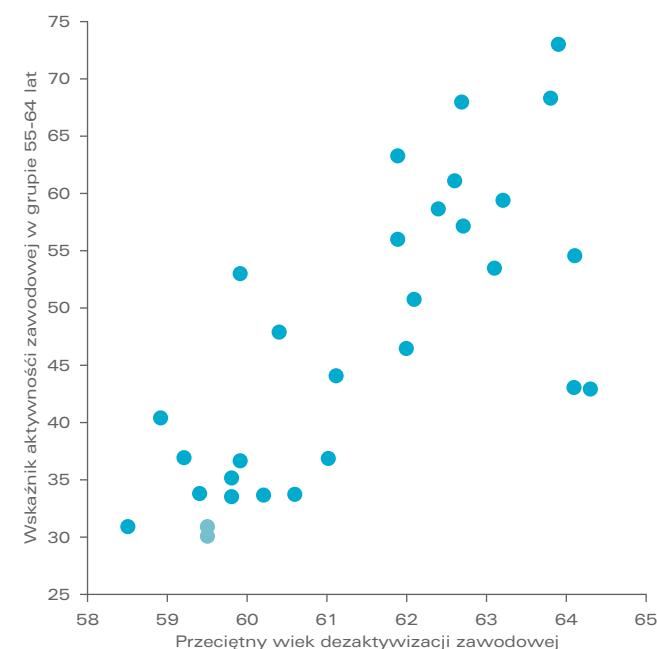
Bezrobocie w większości ma charakter długotrwały i to wskazuje na jego strukturalne podstawy. Bez napływu nowych osób na rynek pracy dalsze obniżanie bezrobocia jest więc bardzo trudne (rysunek 3.2). Wzrost zatrudnienia wymaga bowiem przede wszystkim większej aktywności zawodowej ludności. Jak pokazaliśmy też w wyzwaniu pierwszym, największe różnice w stopie zatrudnienia między Polską a krajami UE15 pojawiają się w grupie wiekowej poniżej 25. i powyżej 50. roku życia (rysunek 3.3). Niezależnie od płci, aktywność zawodowa najmłodszych i najstarszych uczestników rynku pracy w Polsce jest znacznie niższa niż przeciętna w Unii Europejskiej. Z jednej strony Polacy do 25. roku życia znacznie rzadziej niż ich rówieśnicy w innych krajach Unii Europejskiej łączą naukę z pracą. Z drugiej strony, osoby po 50., a nawet 45. roku życia wycofują się z rynku pracy wcześniej niż ich pokolenie w UE (rysunek 3.4). Jedynie wśród kobiet i mężczyzn między 25. a 39. rokiem życia aktywność zawodowa w Polsce jest porównywalna z przeciętną aktywnością mieszkańców UE.

Warto podkreślić, że w wypadku kobiet równowaga między Polską a UE zachowana jest dłużej niż w wypadku mężczyzn, bo aż do 50. roku życia. W tym drugim wypadku różnice w aktywności są widoczne znacznie wcześniej, gdyż już w 40. roku życia (rysunek 3.3).

Powodem tego zjawiska jest indukowana instytucjonalnie wczesna dezaktywizacja Polaków, którzy wycofują się z rynku pracy znacznie wcześniej niż ich rówieśnicy w innych krajach UE (rysunek 3.4). Specjalne systemy emerytalne skierowane głównie do mężczyzn (emerytury mundurowe w wojsku i policji, emerytury górnicze) i – w znacznie mniejszym stopniu – niższa niż na Zachodzie kultura pracy i higieny życia powodują, że istotna część z nich dezaktywizuje się już między 40. a 50. rokiem życia. Zjawisko intensywnej dezaktywizacji nasila się wśród 50–55-latków, gdy na wcześniejsze emerytury zaczynają przechodzić kobiety i mężczyźni pracujący w zawodach nie-

objętych systemami specjalnymi. Wygaszenie wcześniejszych emerytur i zastąpienie ich ograniczonym co do czasu i skali systemem emerytur pomostowych stwarza nadzieję na poprawę sytuacji w przyszłości. Dopiero jednak integracja (pod względem praw i obowiązków) specjalnych systemów emerytalnych z systemem powszechnym oraz zbliżenie innych rozwiązań instytucjonalnych w systemie zabezpieczenia społecznego do standardów krajów rozwiniętych pozwoli na usunięcie podstawowej dysfunkcji polskiego rynku pracy – najniższej w Europie i OECD podaży pracy.

Rysunek 3.4. Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy a aktywność zawodowa osób w wieku 55–64 lat w krajach europejskich w 2006 r.



Źródło: Raport o Pracy – Instytut Badań Strukturalnych 2007.

Rosnące zróżnicowanie płac w Polsce

Rosną wydajność pracy i płace. Wzrost płac nie jest jednak równomierny. Szybciej rosną płace wyższe.

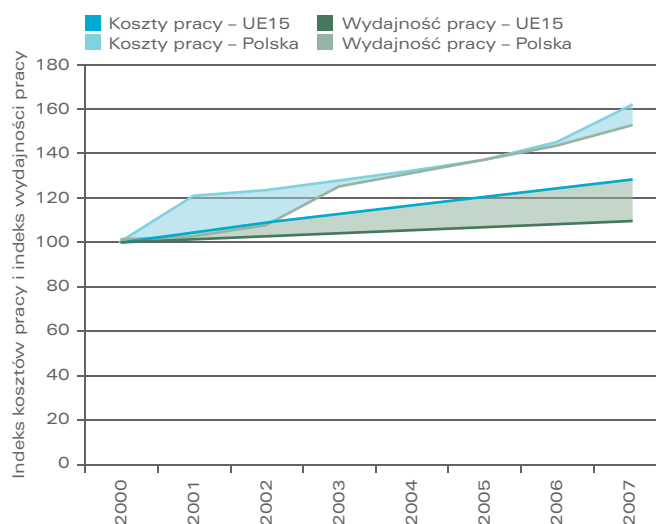
Szybki, bo lokujący się powyżej wieloletniej średniej, wzrost gospodarczy ostatnich lat oznaczał przede wszystkim szybkie nadrobienie przez Polskę zaległości w zakresie wydajności pracy polskich pracowników. Jeszcze w 2000 r. produktywność polskiego pracownika ledwie przekraczała 40% średniej dla UE15, tymczasem w 2007 r. sięgała już ponad 55%.

Ten wzrost wydajności znalazł odbicie nie tylko w wyższym zatrudnieniu, lecz także w istotnym wzroście wynagrodzeń, a co za tym idzie – kosztów pracy. W odróżnieniu jednak od państw UE15 koszty pracy w Polsce, rozumiane jako całkowite wydatki brutto na wynagrodzenie jej jednostki, podążają w ślad za rosnącą produktywnością i nie wyprzedzają jej. W latach 2000–2007 wydajność pracy w UE15 wzrosła tylko o około 10%, podczas gdy jednostkowe koszty pracy w tym samym czasie zwiększyły się o blisko 30%. W tym samym czasie w Polsce wydajność pracy wzrosła o ponad 50%, znacznie bardziej niż w UE15 i tylko nieznacznie mniej niż koszty pracy (rysunek 3.5).

Oznacza to, że mimo znacznej dynamiki wynagrodzeń w ostatnich latach polscy pracownicy stali się względnie bardziej, a nie mniej konkurencyjni wobec pracowników z krajów „piętnastki”. Warto podkreślić, że na przestrzeni lat płacowa konkurencyjność naszego kraju zwiększyła się także względem innych państw środkowoeuropejskich – przy wzroście PKB na pracującego na poziomie Słowacji mieliśmy wzrost funduszu płac na poziomie znacznie wolniej rozwijającej się Słowenii (rysunek 3.6). Powodem tego stanu rzeczy

była kompresja wynagrodzeń w Polsce wywołana eksplozją bezrobocia po 1999 r. Zmniejszyło to siłę przetargową pracowników na rynku pracy, która wzrosła dopiero w okresie

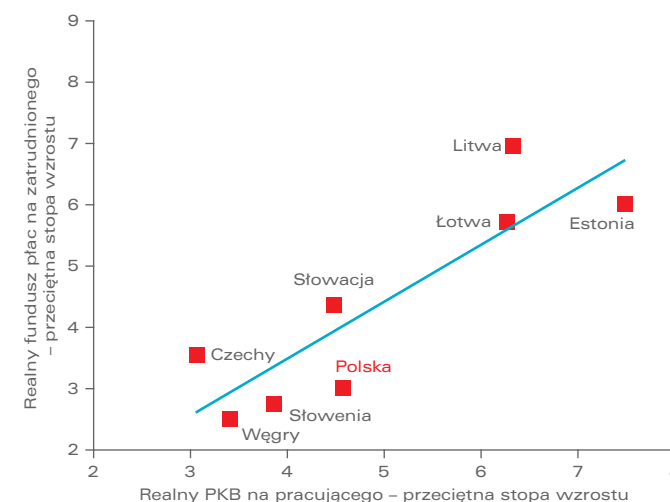
Rysunek 3.5. Indeks wydajności pracy i indeks kosztów pracy w Polsce i w UE15 w latach 2000–2007 (2000=100)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

ożywienia lat 2003–2008. Zjawisko to nie wystąpiło w regionie, który – z wyjątkiem Słowacji – nie doświadczył epizodu tak wysokiego bezrobocia, jakie wystąpiło w Polsce.

Rysunek 3.6. Wzrost PKB na zatrudnionego i wzrost wynagrodzeń w Europie Środkowej



Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy, MPiPS i IBS 2008.

Dynamika wynagrodzeń w Polsce nie jest równomierna. Rośnie więc zarówno zróżnicowanie płac mierzone współczynnikiem Giniego (z 0,28 do 0,34 w latach 1996–2006), jak i stosunek średniej płacy do ich mediany, czyli do wynagrodzenia, poniżej którego zarabia dokładnie połowa pracujących. Jeszcze w 1996 r. płaca średnia była o niecałe 18% wyższa od mediany. W 2006 r. różnica ta wynosiła już ponad 24% (rysunek 3.7). Oznacza to, że płace wysokie rosną szybciej niż niskie, co jest w oczywisty sposób równoznaczne ze wzrostem zróżnicowania płac.

Zróżnicowanie płac zwiększa się praktycznie w każdym punkcie rozkładu dochodów. Innymi słowy: grupy względnie zamożniejsze mogą oczekiwać, że z czasem zarobią relatywnie więcej niż grupy wyjściowo od nich uboższe, niezależnie od tego, jak wysokie są ich wyjściowe dochody. Wydaje się, że zjawisko

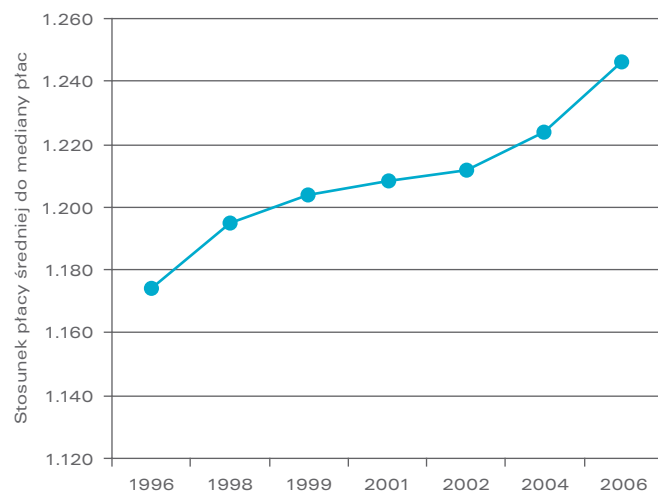
wiąże się z charakterem zmian technologicznych zachodzących w Polsce, w wyniku których w coraz większym stopniu preferowani są pracownicy z wysokimi kwalifikacjami (rysunek 3.8).

Innymi słowy, wzrost wydajności pracy i powiększające się zróżnicowanie płac są w naszym kraju ściśle ze sobą powiązane. Jedno i drugie łączy się z rosnącym udziałem w produkcji dóbr wymagających zastosowania coraz nowocześniejszych technologii. Ich zastosowanie z jednej strony prowadzi do coraz wyższej wydajności pracy, a z drugiej wymaga od pracowników coraz wyższych kwalifikacji. Rośnie więc różnica w produktywności pracy między pracownikami relatywnie lepiej wykwalifikowanymi a pracownikami wykwalifikowanymi gorzej. To nieuchronnie prowadzi do coraz większego zróżnicowania płac i wzrostu nierówności

płacowych. Proces ten dokonuje się w Polsce, a także w innych krajach postkomunistycznych znacznie szybciej niż w Europie Zachodniej ze względu na szybszą modernizację struktury produkcji. Zróżnicowanie płac w naszej części Europy może być nie tylko wyższe, lecz także znacznie bardziej trwałe niż w UE15.

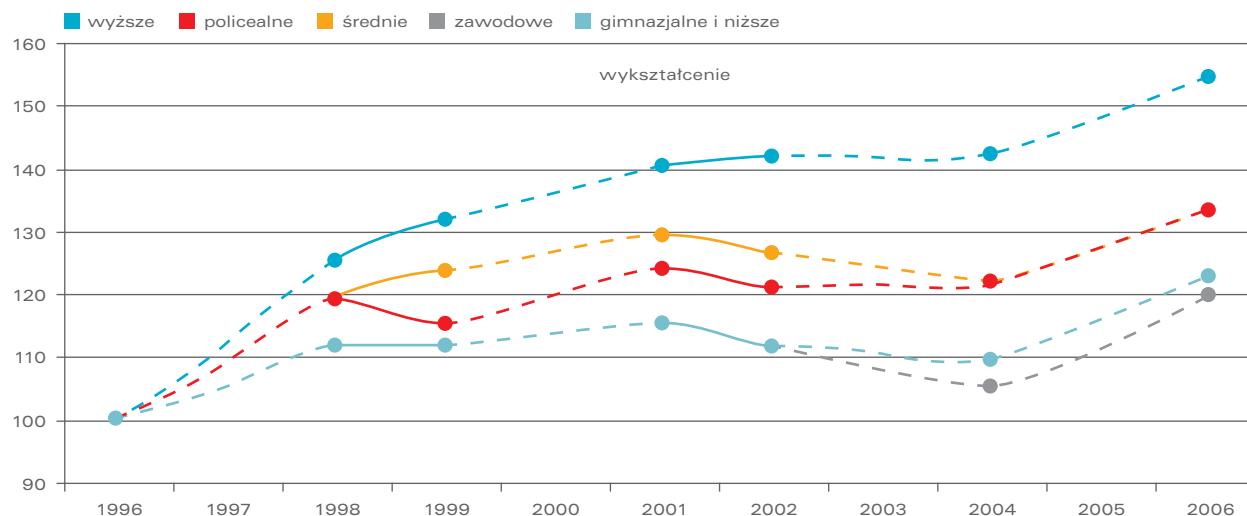
Próby przeciwstawienia się temu procesowi za pomocą np. systemu podatkowego muszą działać kontrproduktywnie – będą bowiem zmniejszać bodźce do podnoszenia kwalifikacji, tym samym obniżając globalną produktywność. Naturalny proces różnicowania się płac w okresie modernizacji ulegnie zahamowaniu, jeśli wystarczająco wzrośnie liczba osób o wysokich kwalifikacjach, których na rynku brakuje i które otrzymują najlepsze wynagrodzenia.

Rysunek 3.7. Stosunek płacy średniej do mediany płac w Polsce w latach 1996–2006 według Październikowego Badania Wynagrodzeń (GUS)



Źródło: obliczenia CASE na podstawie danych z Październikowego Badania Wynagrodzeń GUS.

Rysunek 3.8. Dynamika płac według wykształcenia w latach 1996–2006



Źródło: *Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, MPiPS i IBS 2008.

Niejednorodność polskiego rynku pracy

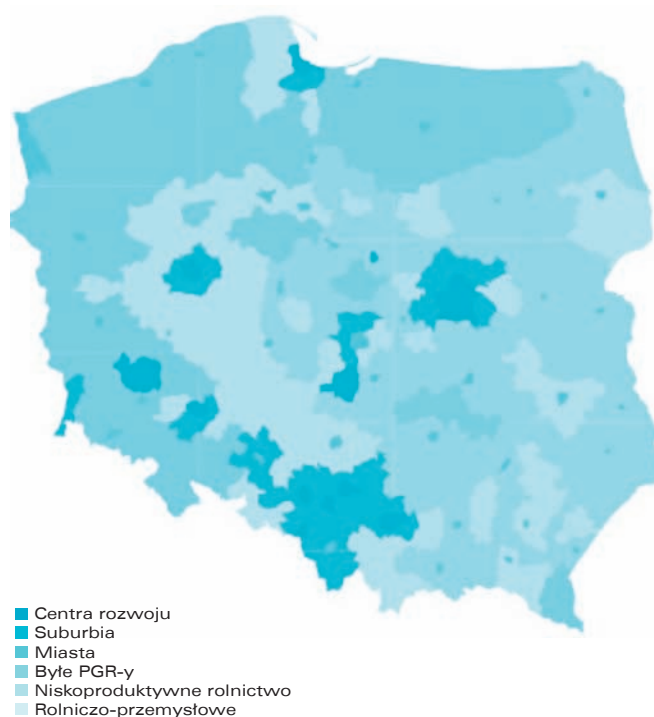
Polski rynek pracy nie jest jednorodny. Obok centrów rozwoju istnieją regiony zapóźnione. Różnicuje się też sytuacja osób wykwalifikowanych i bez kwalifikacji.

Zmiana wydajności pracy następuje między innymi dzięki znaczącym przeobrażeniom branżowej i zawodowej struktury zatrudnienia. W Polsce i w innych krajach postkomunistycznych zmiany zachodzą znacznie szybciej niż w Europie Zachodniej. Takie przyspieszone przemiany będą nam towarzyszyć, dopóki Polska nie osiągnie poziomu rozwoju (poziomu PKB i zaawansowania technologicznego) bliskiego średniej UE.

Procesy zmiany struktury zatrudnienia nie przebiegają jednakowo w całym kraju. Wiele obszarów jest w znaczący sposób opóźnionych (rysunek 3.9). Zalicza się do nich zwłaszcza tereny, na których przeważały dawniej PGR-y lub niewydajne rolnictwo. W tych miejscach produktywność pracujących jest bardzo niska, a różnice między tymi regionami a centrami rozwoju pogłębiają się. Wiele osób, szczególnie z niskimi kwalifikacjami, nie jest w stanie znaleźć pracy nawet za wynagrodzenia, których poziom jest coraz niższy w porównaniu ze średnią. Regiony te ponadto opuszczają ludzie młodzi i wykształceni, którzy szukają pracy za granicą albo w centrach rozwojowych kraju. To dodatkowo utrudnia rozwój opóźnionych gospodarczo regionów.

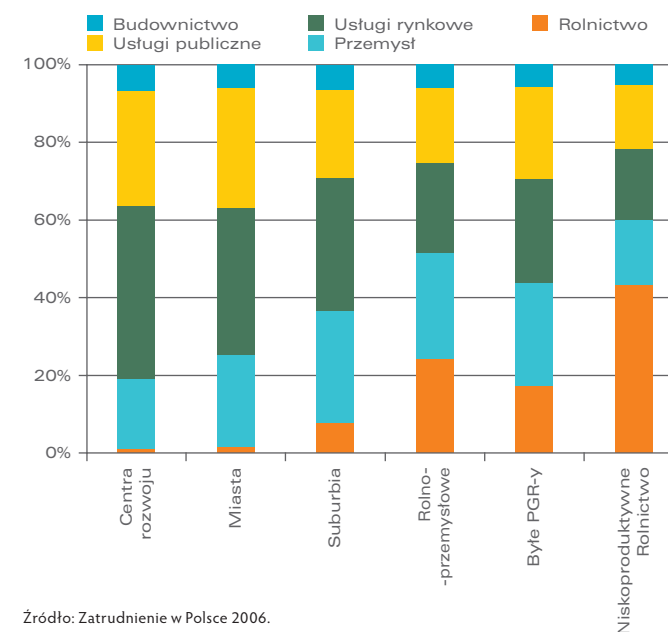
Główne różnice między centrami rozwojowymi a innymi regionami dobrze oddaje rysunek 3.10 pokazujący strukturę zatrudnienia w poszczególnych klastrach rozwojowych. W regionach wiodących najwięcej osób zatrudnionych jest w usługach; popyt na nie kreuje wysoka wydajność pracy, co w konsekwencji pozwala na wysokie wynagrodzenia dla wykwalifikowanych pracowników. Na znaczeniu zdecydowanie zyskują zawody i branże wymagające od pracowników wyższych kwalifikacji i nieustannego dokształcania się, które musi towarzyszyć ciągłym zmianom technologii. W regionach opóź-

Rysunek 3.9. Mapa klastrów rozwojowych w Polsce



Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2006.

Rysunek 3.10. Struktura zatrudnienia w klastrach rozwojowych

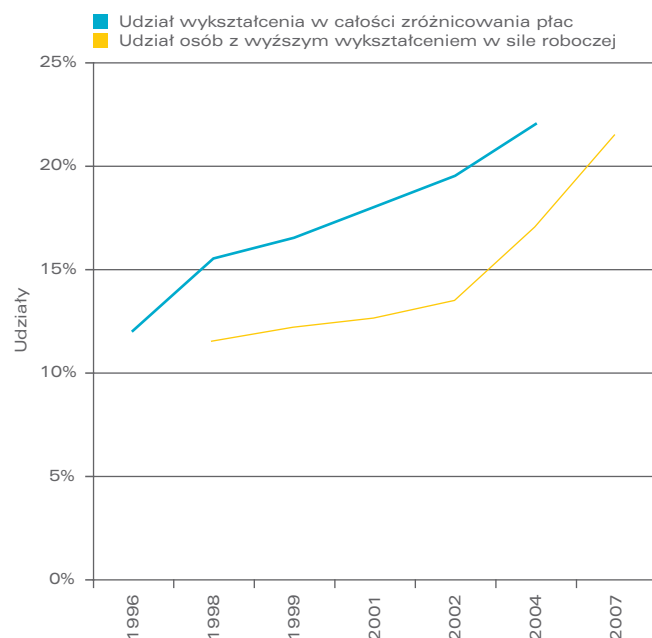


Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2006.

nionych natomiast wciąż dominuje zatrudnienie w rolnictwie oraz w branżach przemysłowych, wymagających od pracowników znacznie niższych kwalifikacji, i dlatego wiążące się ze znacznie niższymi wynagrodzeniami.

Regionalne różnice w strukturze zatrudnienia nie oznaczają jednak wcale, że kwalifikacje nie są promowane w całej Polsce. Jeszcze w 1996 r. różnice w wykształceniu wyjaśniały jedynie 12% całości zróżnicowania płac w Polsce. Oznacza to, że za 88% zróżnicowania odpowiadały inne czynniki, takie jak branża, region zamieszkania, wiek czy też płeć. Osiem lat później, w 2004 r., wykształcenie tłumaczyło już 22% całości zróżnicowania płac

Rysunek 3.11. Udział zróżnicowania płac ze względu na wykształcenie w całości zróżnicowania płac w Polsce w latach 1996–2004 (gdzie całość zróżnicowania płac = 100%) oraz udział osób z wykształceniem wyższym w sile roboczej



Źródło: obliczenia CASE na podstawie danych z PBW oraz danych BAEL.

(rysunek 3.11). Bardzo ważne jest też to, że wzrost znaczenia wykształcenia nastąpił jednocześnie z bardzo szybko rosnącą podażą wykwalifikowanej siły roboczej, co teoretycznie powinno osłabiać wpływ wykształcenia na płace.

Oznacza to, że zapotrzebowanie na lepsze kwalifikacje, a co za tym idzie także bodźce ekonomiczne do ich podnoszenia, są w Polsce bardzo wysokie. W rezultacie następuje stopniowy odpływ pracujących z dziedzin i sektorów mniej produktywnych i wymagających niższego zasobu kapitału ludzkiego. Proces ten, choć niejednorodny pod względem przestrzennej intensywności, jest jednak powszechny w całym kraju, przebiegając najsilniej w centrach rozwoju i otaczających je suburbiach. Zmia-

ny te zachęcają ludzi do podejmowania wysiłku migracyjnego w poszukiwaniu wyższych zarobków i lepszej jakości życia.

Na polskim rynku pracy mamy więc do czynienia z wielowymiarową niejednorodnością. Z jednej strony obserwujemy silne i wzmacniające się różnice regionalne, z drugiej strony nakłada się na to zróżnicowanie między rynkiem pracy dla osób wykwalifikowanych a rynkiem dla niewykwalifikowanych. Ta druga grupa (często ludzie starsi, mieszkający daleko od centrów rozwoju i niezdolni do przeprowadzki) jest w najgorszej sytuacji. Wydaje się, że z racji niskiej mobilności przestrzennej wśród najbardziej zagrożonych grup ludności silne i rosnące zróżnicowanie regionalne może występować także w przyszłości.

Znaczenie i zmiana znaczenia gospodarczego sektorów w poszczególnych klastrach rozwojowych

	Centra rozwoju	Suburbia	Miasta	Byłe PGR	Niskoproduktywne rolnictwo	Rolniczo-przemysłowe
Znaczenie rolnictwa	Brak	Niewielkie i silnie malejące	Brak	Przeciętne i rosnące	Zasadnicze i silnie malejące	Zasadnicze i malejące
Znaczenie Przemysłu	Przeciętne i silnie malejące	Duże i silnie malejące	Przeciętne i malejące	Przeciętne i malejące	Niewielkie i rosnące	Przeciętne i rosnące
Znaczenie Usług Rynkowych	Zasadnicze i silnie rosnące	Przeciętne i silnie rosnące	Duże i rosnące	Przeciętne i malejące	Niewielkie i silnie rosnące	Niewielkie i rosnące

Źródło: *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, MPiPS i IBS 2007.

Adaptacyjny rynek pracy – ogólna charakterystyka

W całej Europie zmienia się model rynku pracy. Konieczna elastyczność rynku pracy jest łączona z bezpieczeństwem zatrudnienia. Rozwija się model *flexicurity*.

Bezpieczeństwo zatrudnienia, a nie etatu – mobilność zawodowa

W Europie rozwija się rynek pracy oparty na zasadzie *flexicurity*, czyli bezpieczeństwo pracy nie jest już powiązane z utrzymaniem konkretnego etatu, lecz z łatwością znalezienia kolejnej pracy.

Rozwinięty system edukacji ustawicznej i gotowość do uczenia się przez całe życie

Pracownicy muszą być, po pierwsze, gotowi do częstych zmian pracy, a po drugie, muszą ciągle zwiększać swoje kwalifikacje, tak aby nadążały one za zmieniającymi się technologiami. Konieczny jest rozwój systemu edukacji ustawicznej.

Mobilność przestrzenna

Zmiany pracy często muszą się wiązać z odległymi dojazdami, a nawet ze zmianą miejsca zamieszkania. Elastyczny rynek pracy wymaga, aby jego uczestnicy byli mobilni przestrzennie, tzn. gotowi do podejmowania pracy poza miejscem swojego zamieszkania, a jeśli trzeba, to także do przeprowadzki.

Niekonwencjonalne formy zatrudnienia

Bezpieczny i elastyczny rynek pracy obfituje w miejsca pracy niekoniecznie wiążące się z zatrudnieniem w określonym miejscu, na pełen etat i na czas nieokreślony. Wiele umów ma charakter tymczasowy, często związany z konkretnym przedsięwzięciem realizowanym przez firmę. Wiele stanowisk nie wymaga zatrudnienia na pełen etat, a pracodawcy poszukują osób gotowych pracować w niepełnym wymiarze lub poza siedzibą firmy.

Elastyczne prawo pracy i płace

Taki rynek pracy wymaga też specyficznych rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych. Prawo pracy powinno pozwalać swobodnie regulować czas pracy, jej formę oraz okres zatrudnienia. Płace zaś powinny się dostosowywać do zmiennych warunków rynkowych. Jednocześnie instytucje rynku pracy muszą być gotowe do pomocy osobom często zmieniającym pracodawców.

Opłacalność podjęcia pracy – *workfare state* zamiast *welfare state*

Systemy podatkowy i zabezpieczenia społecznego muszą być zorientowane na promocję aktywności ekonomicznej, a nie na wspieranie bierności. Znalezienie pracy musi oznaczać wyraźną poprawę dochodów.

Efektywny system pośrednictwa pracy i aktywizacji zawodowej

Szukający pracy muszą korzystać z dobrego pośrednictwa pracy wspartego odpowiednim systemem podnoszenia kwalifikacji.

Przykładowe wymiary *flexicurity*

Elastyczność		Bezpieczeństwo	
Elastyczność zewnętrzna liczbowa	Dostosowywanie stanu zatrudnienia – umowy tymczasowe	Pewność miejsca pracy	Ochrona zatrudnienia. Ograniczenie możliwości zwolnień
Elastyczność wewnętrzna liczbowa	Dostosowywanie godzin pracy i systemy rozliczania czasu pracy	Pewność zatrudnienia	Zwiększanie szans na zatrudnienie dzięki kształceniu i szkoleniom
Elastyczność wewnętrzna funkcjonalna	Prace wielozadaniowe, rotacja stanowisk pracy na podstawie umiejętności pracowników	Pewność dochodów	Wsparcie dochodów w okresie braku zatrudnienia
Elastyczność finansowa	Wynagrodzenie uzależnione od wyników	Pewność łączenia	Możliwość łączenia pracy z innymi zajęciami, np. z życiem rodzinnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego nr 2007/C256/20 z 27.10.2007.

Edukacja ustawiczna i gotowość do zmian

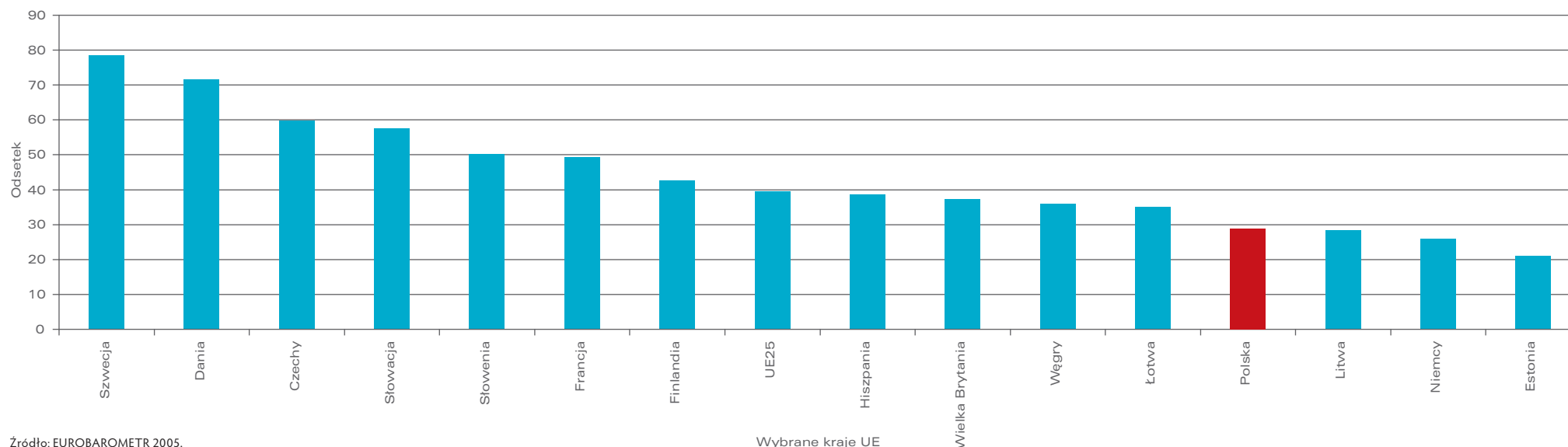
Podstawowymi warunkami mobilności zawodowej jest gotowość do zmian oraz uczestnictwo w edukacji ustawicznej. Polska siła robocza jeszcze nie spełnia tych warunków.

Tylko 29% Polaków uważa, że co kilka lat należy zmienić pracę. To znacznie poniżej średniej europejskiej (40%) i dużo poniżej poziomu notowanego w takich krajach, jak Szwecja czy Dania, gdzie ponad 70% obywateli uważa, że zmiana pracy służy ludziom (rysunek 3.12). Polacy rzadziej niż przedstawiciele innych społeczeństw dostrzegają korzyści ze zmiany pracy i rzadko decydują się na ten krok.

Niestety, oznacza to także, że nie są przygotowani na ewentualną utratę pracy. Nie wiedzą, jak szukać pracy i co zrobić, by zwiększyć swoją atrakcyjność dla ewentualnych pracodawców. Rodzi to zrozumiały strach przed utratą aktualnie wykonywanej pracy i życzenie, aby istniejące miejsca pracy były pod szczególną ochroną. Problem ten widać nawet wśród wysoko wykwalifikowanych pracowników naukowych

i technicznych – tylko 4,7% z tej grupy zdecydowało się zmienić pracę w latach 2004–2005. Jest to jeden z najniższych wskaźników w Europie.

Rysunek 3.12. Odsetek osób uważających, że zmiana pracy raz na jakiś czas jest dobra dla ludzi



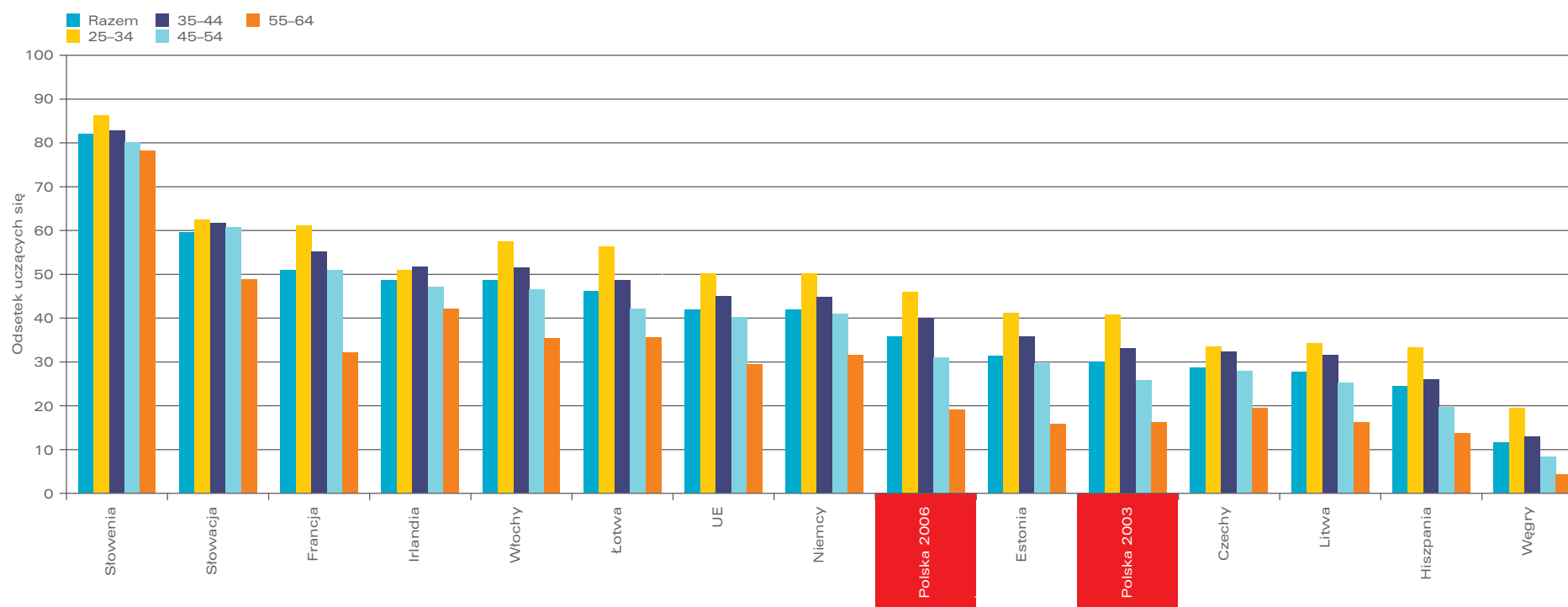
Źródło: EUROBAROMETR 2005.

Polacy relatywnie rzadko uczestniczą w edukacji ustawicznej. Sytuacja wydaje się szczególnie niebezpieczna w najstarszej grupie wiekowej, gdzie udział Polaków w jakiegokolwiek formie kształcenia należy do najniższych w Europie. Obraz ten zmienia się jednak w dobrym kierunku. W latach 2003–2006 wzrósł udział Polaków w edukacji we wszystkich grupach wiekowych, choć wciąż jest on bardzo niewielki (rysunek 3.13).

Ten wzrost wymaga utrzymania w najbliższych latach, jeśli polscy pracownicy chcą być konkurencyjni na światowym rynku. W ramach wzrostu wynagrodzeń w Polsce coraz większe znaczenie będzie mieć jakość polskich pracowników, a nie ich niska cena.

Uczestnictwo w edukacji ustawicznej jest także bardzo istotnym czynnikiem pozwalającym na utrzymanie na rynku pracy osób starszych. To właśnie niskie kwalifikacje, brak umiejętności oraz możliwości ich uzupełniania stanowią główne przyczyny, dla których Polacy tak wcześnie opuszczają rynek pracy.

Rysunek 3.13. Uczestnictwo w jakiegokolwiek formach edukacji w Polsce w porównaniu ze średnią dla UE



Źródło: obliczenia własne według EUROSTAT.

Elastyczność zatrudnienia

Niekonwencjonalne formy zatrudnienia są w Polsce objawem podziałów na rynku pracy, a nie jego elastyczności.

Najbardziej rozpowszechnioną niestandardową formą zatrudnienia w Polsce są umowy na czas określony (rysunek 3.14). W tej chwili umowy na czas określony ma prawie 30% zatrudnionych. Jest to prawie dwukrotnie więcej niż średnia dla UE15 i kilkakrotnie więcej niż w większości postkomunistycznych członków UE. Ich liczba wzrosła gwałtownie w latach 2001–2006, gdy sytuacja na polskim rynku pracy najpierw się

pogarszała, a potem pozostawała bardzo zła. W fazie ożywienia nowo zatrudnione osoby siłą rzeczy zawierały kontrakty okresowe, często kilkuletnie, co znajdowało odbicie w statystykach.

Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w latach 90. w Hiszpanii podawanej jako modelowy przykład kraju z „dualnym rynkiem pracy”. Istotne znaczenie ma to, że relatywnie

duży odsetek zatrudnionych na czas określony w Polsce nie robi tego z własnej woli, lecz wskutek braku możliwości znalezienia pracy na stałe.

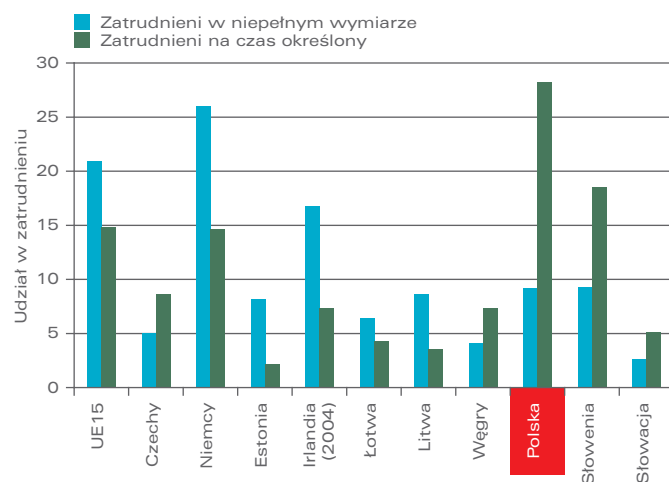
W tej chwili nie można w sposób pewny rozstrzygnąć, czy Polski rynek pracy ma charakter dualny. Wydaje się jednak, że pewne symptomy dualizacji występują, gdyż częstotliwość kontraktów okresowych szczególnie silnie wzrosła w wypadku osób relatywnie gorzej wykwalifikowanych, których siła przetargowa na rynku pracy jest relatywnie słabsza i prawdopodobnie nie będzie także rosła w przyszłości (rysunek 3.15).

Podobna sytuacja, choć przy znacznie niższej ogólnej liczbie pracowników zatrudnionych na czas określony, jest zresztą w wielu nowych krajach członkowskich UE. Praca ta jest więc częściej niż w bardziej rozwiniętych krajach UE rezultatem konieczności, a nie wyboru (rysunek 3.16).

Warto podkreślić, że powszechność kontraktów terminowych wśród absolwentów może być konsekwencją ich niskiej aktywności zawodowej w okresie nauki. Z chwilą wejścia na rynek pracy nie dysponują oni doświadczeniem pozwalającym pracodawcom na ocenę ich rzeczywistej produktywności, a ryzyko z tym związane rekompensowane jest przez zawarcie umowy czasowej.

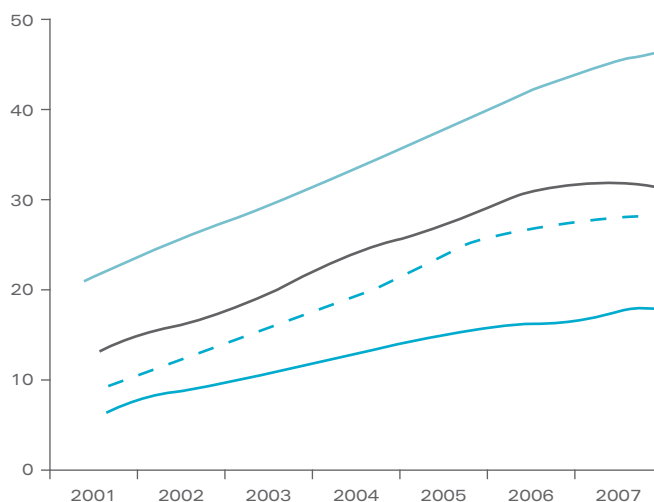
W odróżnieniu od umów na czas określony, zatrudnienie w niepełnym wymiarze jest w Polsce rozpowszechnione znacznie słabiej niż w lepiej rozwiniętych krajach UE.

Rysunek 3.14. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze oraz zatrudnienie na czas określony w Polsce w porównaniu z wybranymi krajami UE w 2007 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Rysunek 3.15. Praca na czas określony



Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy, MPIPS i IBS 2008.

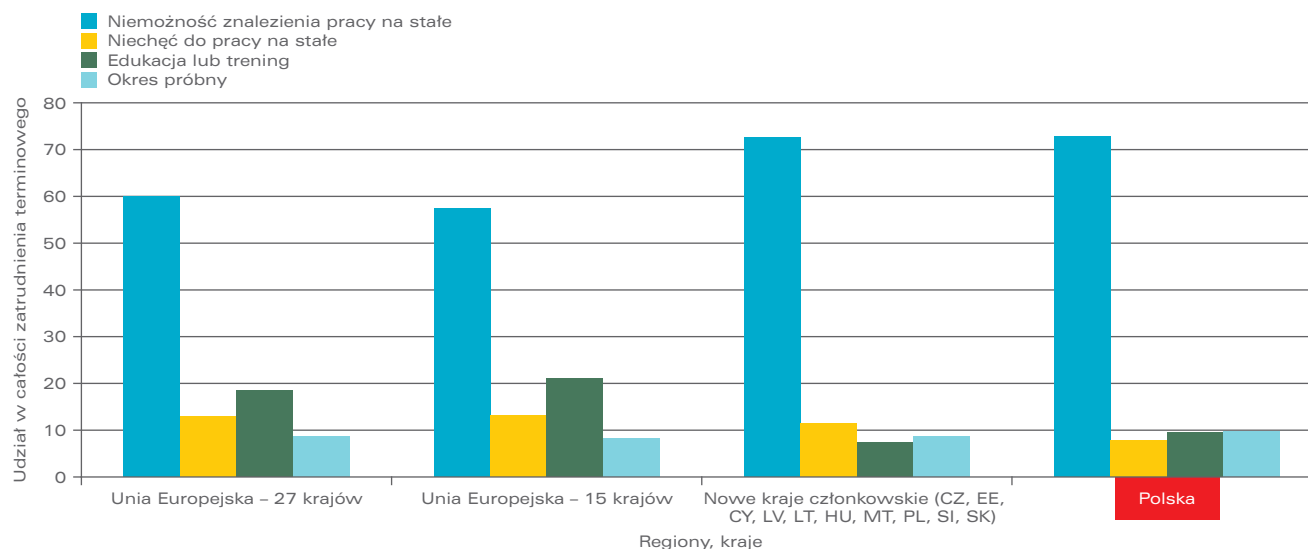
Podczas gdy średni odsetek zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w UE15 wynosi ponad 20%, to w Polsce nie sięga nawet 10%. Oznacza to, że osoby, które z różnych względów nie mogą poświęcić całego dnia na pracę, zamiast ograniczać czas pracy, często w ogóle rezygnują z aktywności zawodowej. Ma to zapewne istotny wpływ na niską aktywność ekonomiczną ogółem.

W Europie Zachodniej jedną z głównych przyczyn pracy w niepełnym wymiarze są obowiązki rodzinne i opieka nad dziećmi lub osobami niepełnosprawnymi. W Polsce przyczyny te mają znaczenie marginalne, a osoby opiekujące się innymi często po prostu rezygnują z życia zawodowego (rysunek 3.17). Starzejące się społeczeństwo wymusza wydłużanie okresu aktywności zawodowej, a rozwijająca się technologia wymaga nauki przez całe życie. Zachowanie aktywności wymaga pogodzenia życia rodzinnego, rozwoju osobistego i ciągłej nauki z karierą zawodową. Popularyzacja korzystania z niestandardowych form zatrudnienia, i to właśnie w tych celach, jest procesem naturalnym.

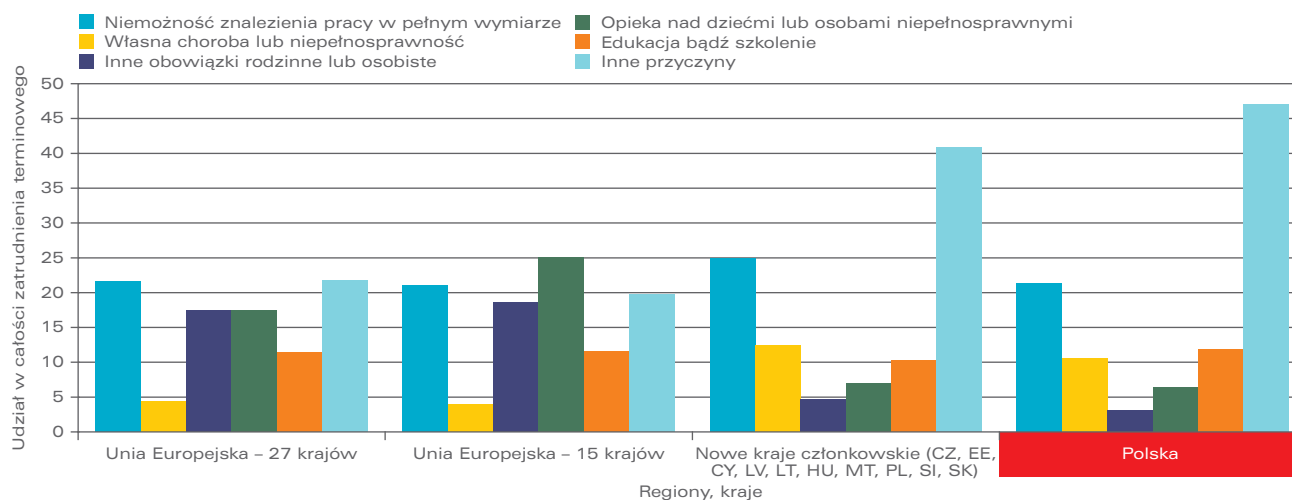
Wydaje się, że niewykorzystany potencjał wzrostu aktywności osób stojących wobec konieczności wyboru między pracą a innymi obowiązkami, zawarty w nietypowych formach zatrudnienia, nie wynika z przyczyn regulacyjnych. Polska w dużym stopniu upodobniła się już do państw, których legislację uznaje się za najbardziej sprzyjającą korzystaniu z elastycznych form zatrudnienia, służących aktywizacji grup najłatwiej związanych z rynkiem pracy. Z drugiej jednak strony, niektóre polskie przepisy prawne, które miały teoretycznie ułatwić podejmowanie pracy elastycznej, w rzeczywistości zbytnio ją regulują i mogą negatywnie wpływać na jej rozwój.

Niezależnie jednak od tego, wydaje się, że pierwszoplanowym zagadnieniem jest zniesienie tych elementów systemu zabezpieczenia i systemu podatkowego, które skłaniają do nieaktywności. Kluczowe jest również upowszechnianie wśród przedsiębiorców i pracowników wiedzy o możliwościach tkwiących w elastycznej organizacji pracy.

Rysunek 3.16. Główne przyczyny zatrudnienia na czas określony w Polsce w porównaniu z wybranymi średnimi UE w 2007 r. (dane dla nowych krajów członkowskich 2006)



Rysunek 3.17. Główne przyczyny pracy w niepełnym wymiarze w Polsce w 2007 r. w porównaniu z innymi krajami UE (dane dla nowych krajów członkowskich 2006)



Zatrudnienie nierejestrowane w Polsce

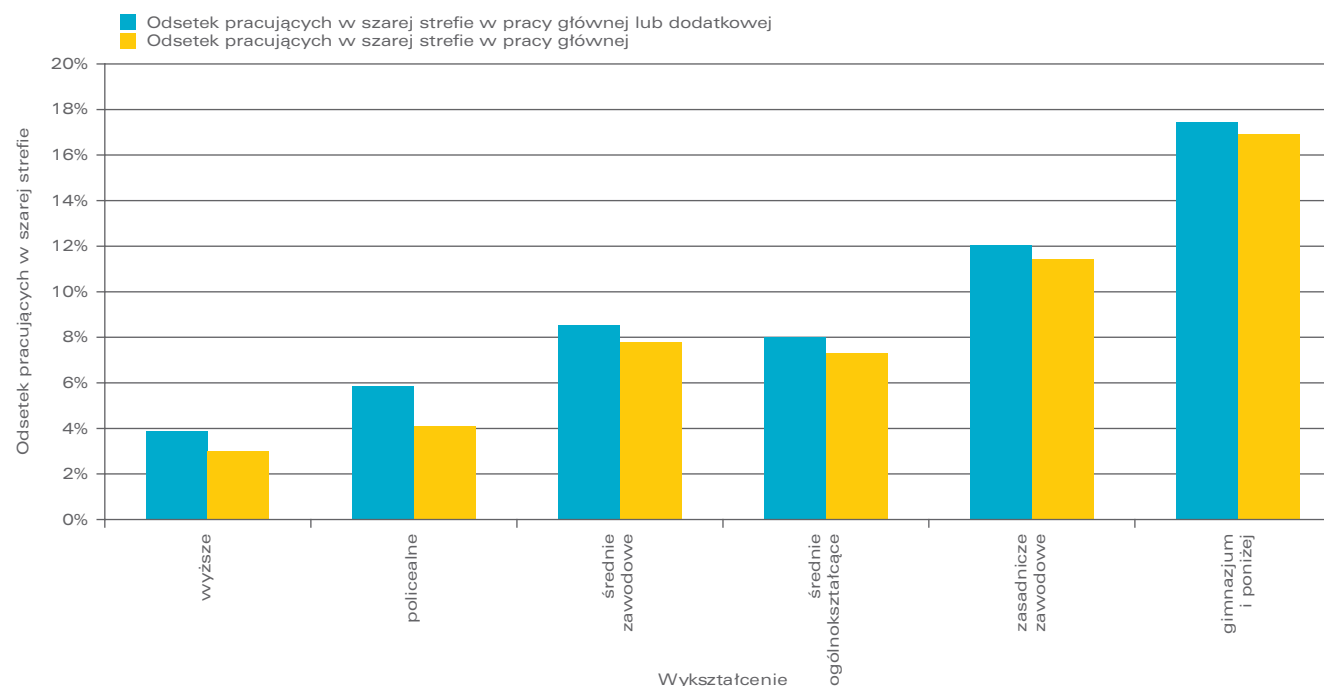
Wysokie opodatkowanie pracy i niska ocena skuteczności działania instytucji publicznych są głównymi przyczynami pracy nierejestrowanej.

Około 9,5% ogółu pracujących w Polsce robi to w szarej strefie. Praca nierejestrowana dominuje przede wszystkim wśród osób młodych i niewykształconych, czyli mających najmniejsze szanse na zatrudnienie (rysunek 3.18). Na przykład wśród osób legitymujących się wykształceniem poniżej zawodowego, odsetek pracujących w szarej strefie (i to w głównym miejscu pracy) wynosi 17%, a wśród osób z wykształceniem średnim zawodowym spada już poniżej 8%. Wśród osób z wykształceniem wyższym odsetek pracujących w szarej strefie w głównym miejscu pracy nie przekracza 3%, a razem z osobami wykonującymi „na czarno” pracę dodatkową dochodzi do 4%.

Osoby z niskim wykształceniem są często zmuszone akceptować najbardziej ryzykowną i kosztowną z punktu widzenia pracownika formę pracy nierejestrowanej, tzn. umowę ustną. Aż 70% osób z wykształceniem podstawowym pracujących w szarej strefie nie ma żadnej umowy. Oznacza to, że osoby te nie są objęte żadnymi przywilejami pracowniczymi ani ubezpieczeniami społecznymi, często natomiast są zarejestrowane jako bezrobotne, by mieć prawo do ubezpieczenia zdrowotnego. Pracownicy wykształceni znacznie częściej mają umowy w pełni legalne, a w szarej strefie otrzymują jedynie część wynagrodzenia (rysunek 3.19). Są więc objęte ubezpieczeniami społecznymi i przywilejami pracowniczymi. Część wynagrodzenia niepodlegającą opodatkowaniu mogą traktować jako „zysk specjalny”, który nie wiąże się właściwie z żadnym realnym ryzykiem.

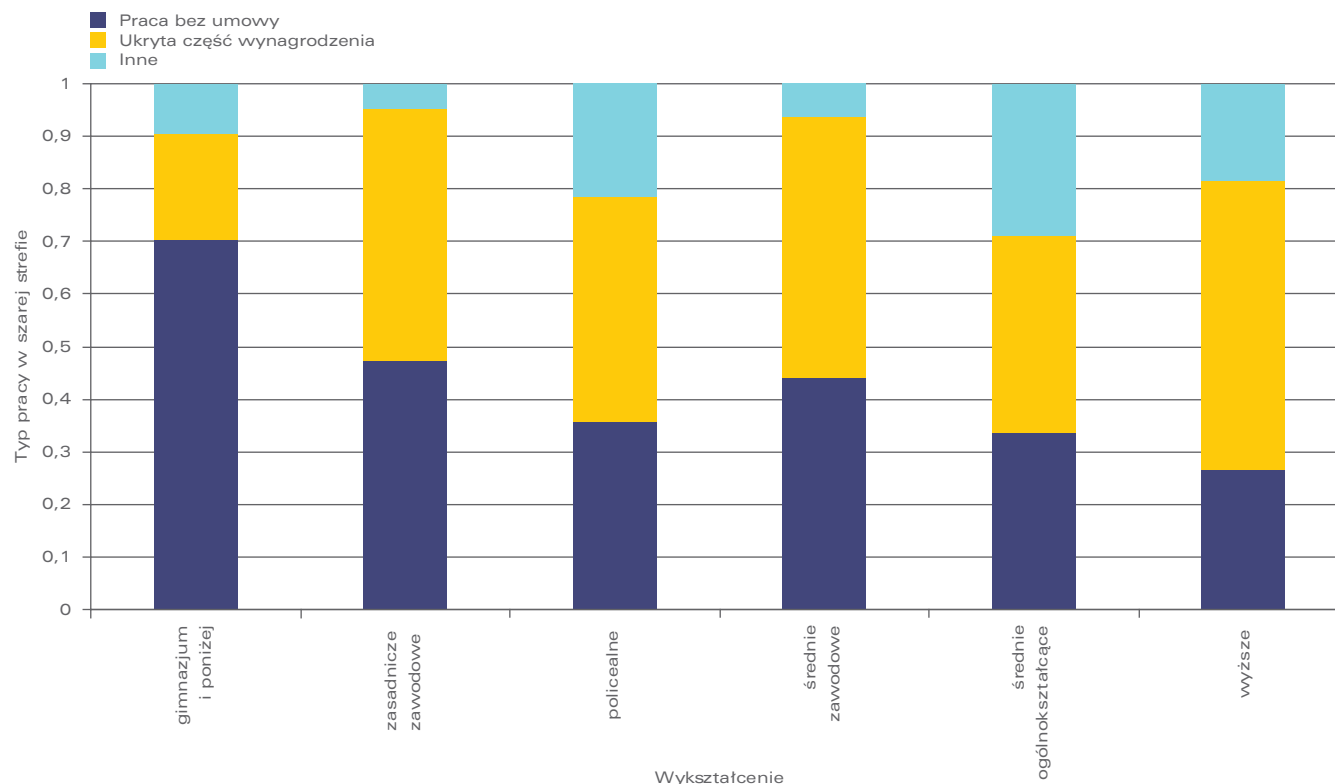
Należy przy tym podkreślić, że zatrudnienie w szarej strefie dotyczy przede wszystkim prac prostych – ogrodniczych, budowlanych, domowych. Prace wymagające wyższych kwalifikacji, takie jak korepetycje czy usługi opiekuńcze, zdrowotne, księgowe i prawne, mają zdecydowanie mniejszy udział w zatrudnieniu i produkcji szarej strefy.

Rysunek 3.18. Odsetek zatrudnionych w szarej strefie według wykształcenia



Źródło: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2008.

Rysunek 3.19. Typy „stosunku pracy” w szarej strefie w zależności od wykształcenia pracownika



Źródło: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2008.

Szara strefa jest więc nie tylko objawem dualizmu na rynku pracy, lecz także sama ma charakter dualny. Na rynku pracowników bez kwalifikacji dominującą pozycję ma pracodawca, a na rynku osób wykwalifikowanych zdecydowanie dominuje pracownik.

W literaturze przedmiotu wśród czynników skłaniających do podejmowania zatrudnienia nieoficjalnego wymienia się z jednej strony chęć uniknięcia opodatkowania, a z drugiej unikanie nieadekwatnych do oczekiwań regulacji prawnych. Obserwacje te znajdują także potwierdzenie w badaniach dotyczących polskiej szarej strefy. To właśnie postrzeganie opodatkowania pracy jako wysokiego (dotyczy to zwłaszcza pracy nisko płatnej), niski poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych oraz niską ocenę sprawności ich działania wymienia się jako główne przyczyny popularności zatrudnienia nierejestrowanego w naszym kraju.

Praca w szarej strefie wiąże się też często z działaniem systemu zabezpieczeń społecznych. Z jednej strony podjęcie pracy nie powoduje utraty świadczeń, z drugiej jednak niedoinformowanie i niski poziom zaufania do systemu emerytalnego obniżają percepcję kosztów utraconych przyszłych świadczeń emerytalnych i rentowych.

Zyski z pracy w szarej strefie są znacznie lepiej widoczne niż związane z nią koszty. Ryzyko wykrycia nielegalnych zysków i poniesienia kary w większości wypadków jest również bardzo niskie. Kluczem do zmniejszenia szarej strefy jest więc obniżka podatków, wzrost sprawności państwa i budowanie zaufania obywateli do instytucji publicznych.

Prawo pracy i rola związków zawodowych

Polskie prawo pracy według porównawczych badań międzynarodowych należy do średnio restrykcyjnych. Choć rola związków zawodowych w kształtowaniu płac jest nieduża, to mają one istotne znaczenie polityczne.

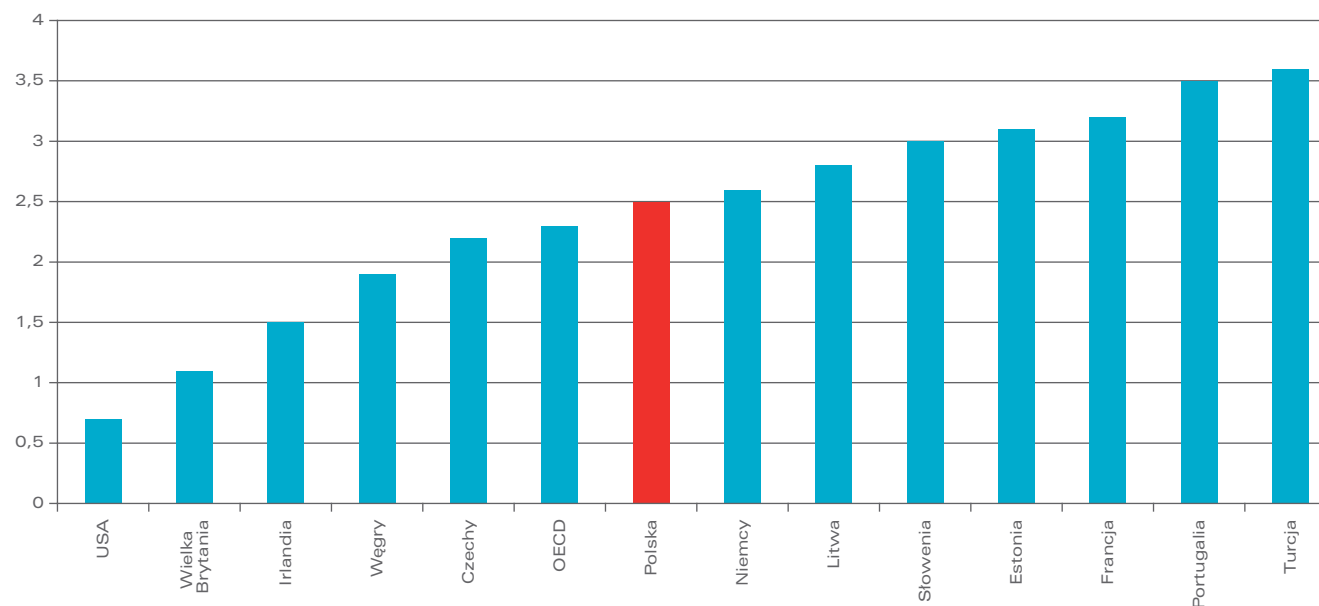
Restrykcyjność prawa pracy w Polsce mierzona przez OECD indeksem EPL (Employment Protection Legislation) jest bliska średniej dla krajów OECD i równa średniej europejskiej (rysunek 3.20). Indeks EPL mierzy trzy wymiary prawnej elastyczności rynku pracy: ochronę przed zwolnieniem pracownika mającego tradycyjną umowę o pracę na czas nieokreślony, stopień uregulowania umów na czas określony oraz restrykcje związane ze zwolnieniami grupowymi.

Stopień uregulowania rynku pracy w Polsce jest bliski średniej dla UE we wszystkich tych trzech wymiarach, choć nieco silniejsze są w naszym kraju restrykcje dotyczące zwolnień grupowych. Wydaje się jednak, że silniejsze regulacje w tym zakresie w Polsce są raczej dziedzictwem przeszłości niż wynikiem świadomego wyboru regulatora.

Warto zauważyć, że w krajach o najsprawniejszych rynkach pracy, takich jak USA, Wielka Brytania, Irlandia, a także Czechy, indeksy EPL są niższe niż w Polsce. Oznacza to, że swoboda kształtowania stosunku pracy między pracownikiem a pracodawcą jest tam większa niż w naszym kraju.

Coraz większa swoboda kształtowania zatrudnienia przez pracodawców połączona z wyposażeniem pracowników w niezbędne kwalifikacje oraz pomoc w trakcie poszukiwania zatrudnienia są podstawą systemu instytucji rynku pracy opartego na zasadzie *flexicurity*. Jest to więc naturalny kierunek, w jakim będą zmierzać reformy instytucjonalne w Europie.

Rysunek 3.20. Restrykcyjność prawnej ochrony zatrudnienia mierzona indeksem EPL w wybranych krajach OECD w 2006 r.



Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2007.

Według standardów OECD stopień uzwiązkowienia w Polsce nie jest duży. Odsetek pracowników należących do związków zawodowych to tylko około 14%. Choć większa liczba pracowników jest objęta porozumieniami grupowymi dotyczącymi wynagrodzeń, to jest ich i tak znacznie mniej niż we Francji czy Hiszpanii, gdzie poziom uzwiązkowienia jest podobny (rysunek 3.21).

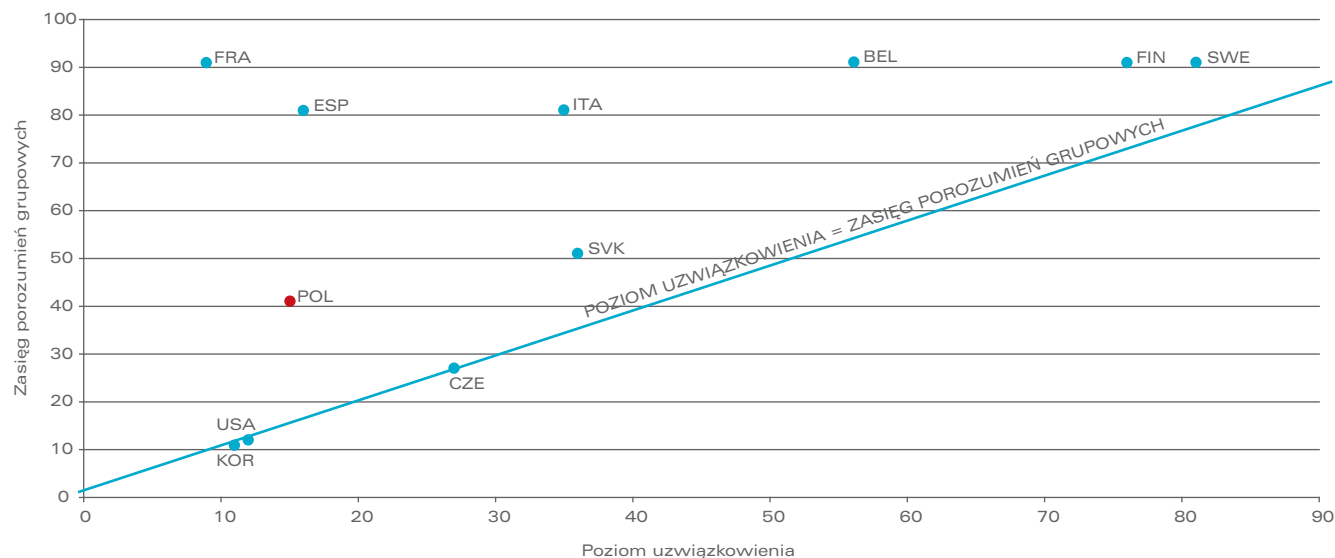
Znaczny wpływ na zdolność rynku pracy do absorpcji zaburzeń makroekonomicznych ma stopień centralizacji negocjacji płacowych i ich koordynacja. Za najmniej korzystne uważa się nieskoordynowane negocjacje branżowe. W dojrzałych demokracjach najkorzystniejsze dla rynku pracy wydają się

negocjacje prowadzone na poziomie pojedynczych firm bądź w sposób w pełni skoordynowany na poziomie ogólnokrajowym. W Polsce, podobnie jak w większości państw regionu, dominującą formą rokowań są jednak negocjacje na poziomie zakładowym o niskim poziomie koordynacji (rysunek 3.22). Obraz ten jest więc mieszany, a zdolność polskiego rynku pracy do dostosowania się po wystąpieniu negatywnego zaburzenia wydaje się lokować wokół przeciętnej europejskiej.

Adaptacyjność polskiego rynku pracy jest przy tym zaburzona przez charakter zatrudniania w sektorze publicznym, w którym stopień uzwiązkowienia przekracza 20%. Znaczenie obecności związków w tym sektorze znacznie wykracza poza

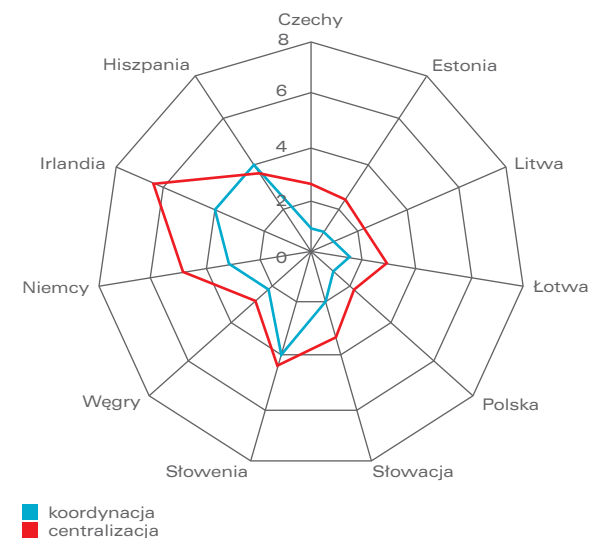
negocjacje płacowe i ochronę warunków pracy w zakładach. Dzięki dobrze zorganizowanym akcjom protestacyjnym i strajkowym czy protestom ulicznym w tak kluczowych dla całej gospodarki dziedzinach, jak transport kolejowy, szkolnictwo czy służba zdrowia były one w przeszłości zdolne do wpływania na decyzje kolejnych rządów. Dlatego miały duży wpływ nie tylko na sposób i tempo zmian w sektorze publicznym, lecz także na reformy całości instytucji rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. Wydaje się, że wysokie upolitycznienie dialogu społecznego w Polsce, prowadzonego na poziomie centralnym, stoi w sprzeczności z rzeczywistymi potrzebami rynku pracy w skali mikro.

Rysunek 3.21. Poziom uzwiązkowienia a zasięg porozumień grupowych w wybranych krajach OECD



Źródło: OECD Employment Outlook 2004.

Rysunek 3.22. Centralizacja i koordynacja negocjacji płacowych w Polsce i w wybranych krajach UE



Źródło: P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008.

System podatkowy i zabezpieczenia społecznego

Polski system podatkowy i zabezpieczenia społecznego zniechęca do podejmowania pracy i do podnoszenia kwalifikacji.

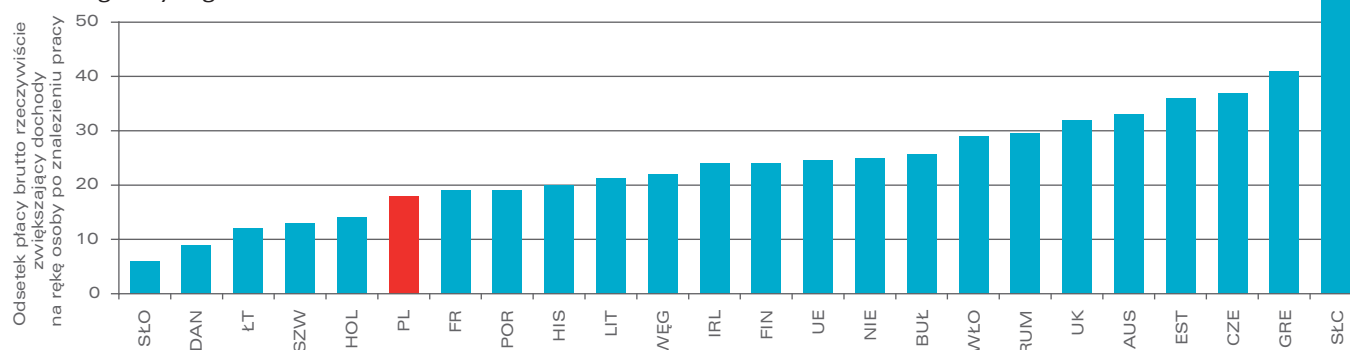
Dużym problemem dla budowy elastycznego rynku pracy w Polsce, a przede wszystkim dla aktywizacji osób biernych, jest system podatkowo-zasiłkowy, który wciąż zniechęca do podejmowania pracy, szczególnie nisko płatnej.

Dochody netto osoby bezrobotnej znajdującej nisko płatną pracę rosną jedynie o 20–30% jej płacy brutto. Jest to jeden z gorszych wyników w UE. Według danych z 2006 r. około 80% zarobionych przez taką osobę pieniędzy było „zabieranych” w postaci podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz przede wszystkim w postaci utraconych świadczeń socjalnych (rysunek 3.23). Po reformach składek na ubezpieczenie społeczne i stawek PIT z lat 2007–2009 odsetek ten wynosi około 70%.

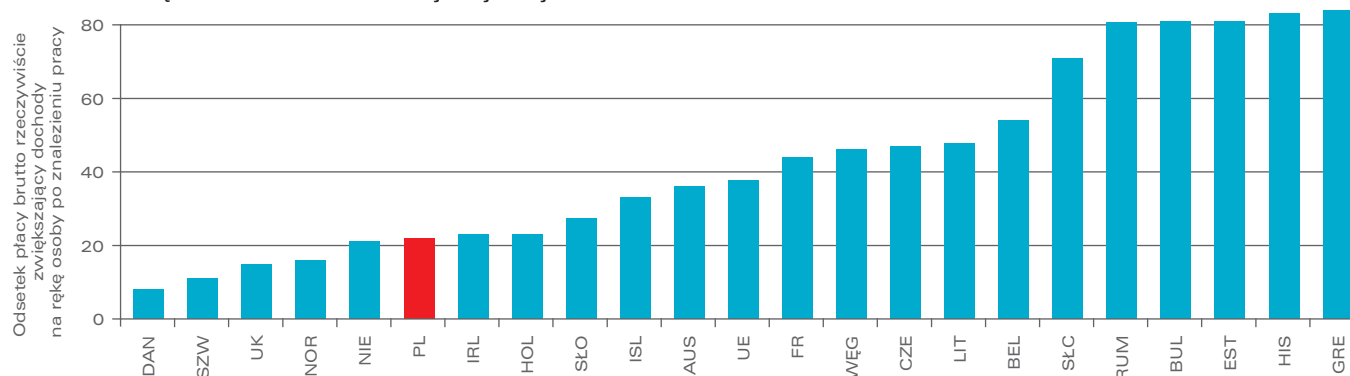
Zjawisko takie jest nazywane pułapką bezrobocia. Im poziom pułapki jest wyższy (w Polsce 70–80%), tym mniejsza finansowa motywacja osoby bezrobotnej do znajdowania pracy. Dotyczy to oczywiście przede wszystkim osób o niskich kwalifikacjach, mogących oczekiwać płacy niewiele przekraczającej wynagrodzenie minimalne. W wypadku osób z wyższymi kwalifikacjami (mogących oczekiwać wyższych płac) pułapka ta jest mniejsza.

Jednak równie niekorzystna jest sytuacja polskich pracowników, którzy – na przykład dzięki zwiększonemu wysiłkowi lub efektywniejszej pracy – zaczynają zarabiać więcej. Rzeczywisty przyrost ich dochodów netto to tylko 20% przyrostu wynagrodzenia brutto (rysunek 3.24).

Rysunek 3.23. „Zysk” ze znalezienia pracy dla osoby bezrobotnej podejmującej pracę za płacę równą 67% średniego wynagrodzenia



Rysunek 3.24. Rzeczywisty przyrost dochodów w Polsce dla jedynego żywiciela czteroosobowej rodziny, którego zarobki rosną z 33% do 67% średniej krajowej. Dane dla 2006 r.



Źródło: Eurostat.

Rozmiary pułapek bierności i bezrobocia zależą od stopy zastąpienia, czyli od stopnia, w jakim dochody ze świadczeń mogą zastąpić dochody z pracy. Stopa ta zależy od warunków nabywania uprawnień i sposobu obliczania należnych świadczeń oraz opodatkowania dochodów z pracy i innych źródeł. Tym samym duży rozmiar obu „pułapek” w Polsce jedynie w części wynika z niskiej progresywności polskiego systemu podatkowego na samym początku skali podatkowej. Bardzo duże znaczenie mają tu także utracone świadczenia społeczne, przysługujące osobom ubogim lub bezrobotnym.

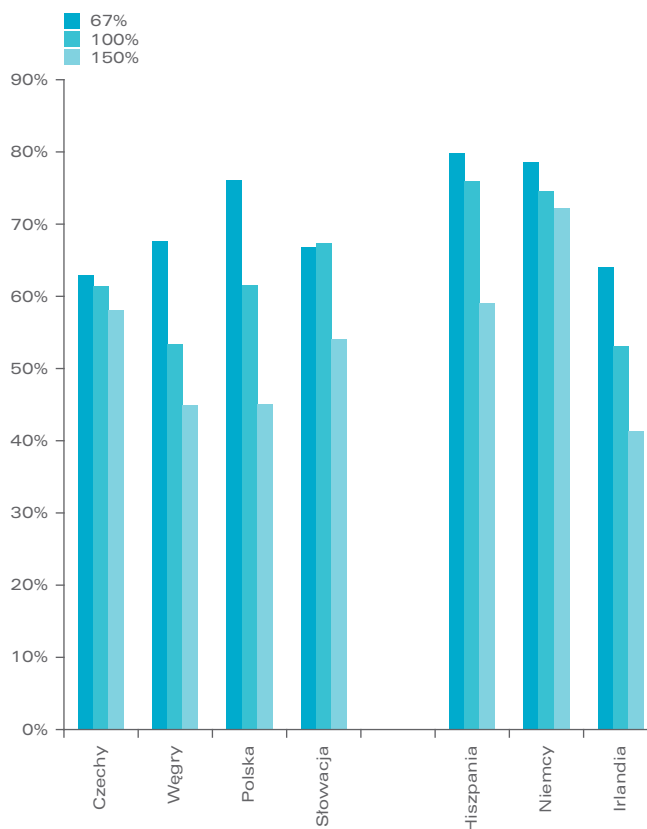
Ilustracją archaiczności polskich rozwiązań instytucjonalnych w tym obszarze może być system ubezpieczenia na wypadek utraty pracy (rysunek 3.25). W większości państw UE8 dominuje system polegający na przynajmniej częściowym powiązaniu zasiłków dla bezrobotnych z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przed utratą pracy. W Polsce zaś występuje wyraźna negatywna zależność między wysokością stopy zastąpienia a wcześniejszymi dochodami gospodarstwa. Osoby najbardziej narażone na utratę pracy mają więc w naszym kraju najniższą w regionie motywację instytucjonalną do jej poszukiwania.

Podobną archaiczność obserwujemy w wypadku stałych świadczeń społecznych, przyznawanych osobom w wieku roboczym, a więc rent, wcześniejszych emerytur lub świadczeń pokrewnych (rysunek 3.26). Polska w latach 1990–2000 odnotowała ogromny wzrost liczby beneficjentów i wydatków publicznych w tym obszarze, powtarzając drogę, jaką dekadę wcześniej poszły państwa Europy Zachodniej w następstwie szoków naftowych.

Ponieważ polityka ta okazała się bardzo szkodliwa dla europejskiej konkurencyjności, państwa UE15 zaczęły stopniowo wycofywać się z tego modelu. W obecnej chwili jedynie nieliczne kraje zachodnioeuropejskie wydają na pasywną politykę rynku pracy kwoty porównywalne z polskimi, jednocześnie kierując te świadczenia do mniejszej liczby beneficjentów.

Dokonany w naszym kraju w przeszłości wybór publiczny polegał na relatywnie niskich, lecz szeroko dostępnych transferach,

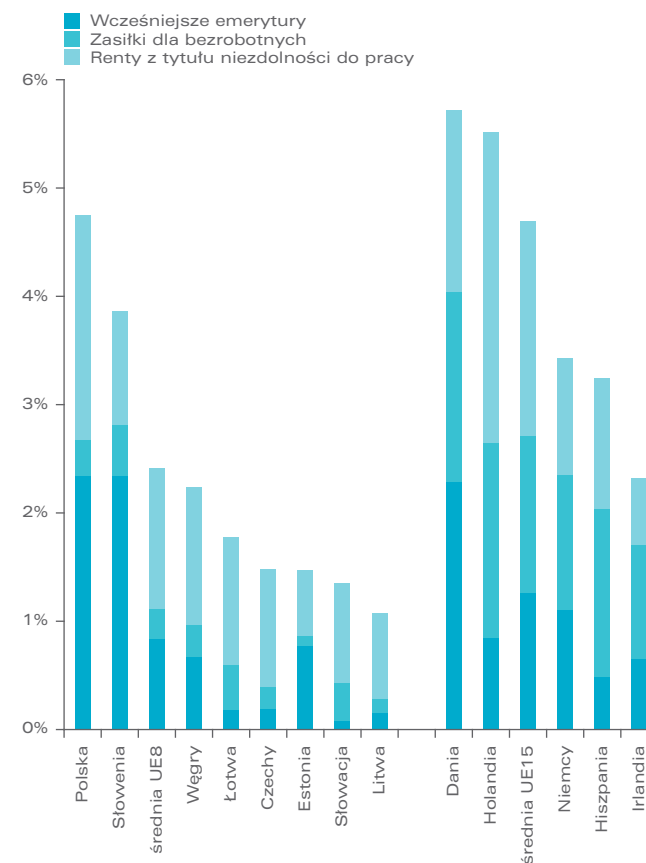
Rysunek 3.25. Zasiłek dla bezrobotnych jako procent ostatniej płacy dla różnych poziomów wynagrodzenia wyrażonych jako odsetek średniej płacy



Źródło: G. Koloch, P. Lewandowski, A. Reguś, *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008.

co miało poważne negatywne skutki dla wielkości podaży pracy i zdolności polskiej gospodarki do dostosowania w obliczu zaburzeń makroekonomicznych.

Rysunek 3.26. Wydatki społeczne skierowane na osoby w wieku roboczym jako odsetek PKB w Polsce i wybranych krajach UE



Źródło: G. Koloch, P. Lewandowski, A. Reguś, *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008.

Rozwiązaniem problemu jest więc przede wszystkim reforma świadczeń społecznych – tak aby promowały one osoby, które znajdują pracę lub starają się zwiększać swoje dochody w pracy.

Aktywna pomoc dla poszukujących pracy

Polskie służby zatrudnienia w coraz większym stopniu angażują się w aktywne programy pomocy bezrobotnym. Czynią to jednak mało efektywnie. Głównymi problemami są przy tym złe adresowanie podejmowanych interwencji oraz brak ich regularnego monitoringu.

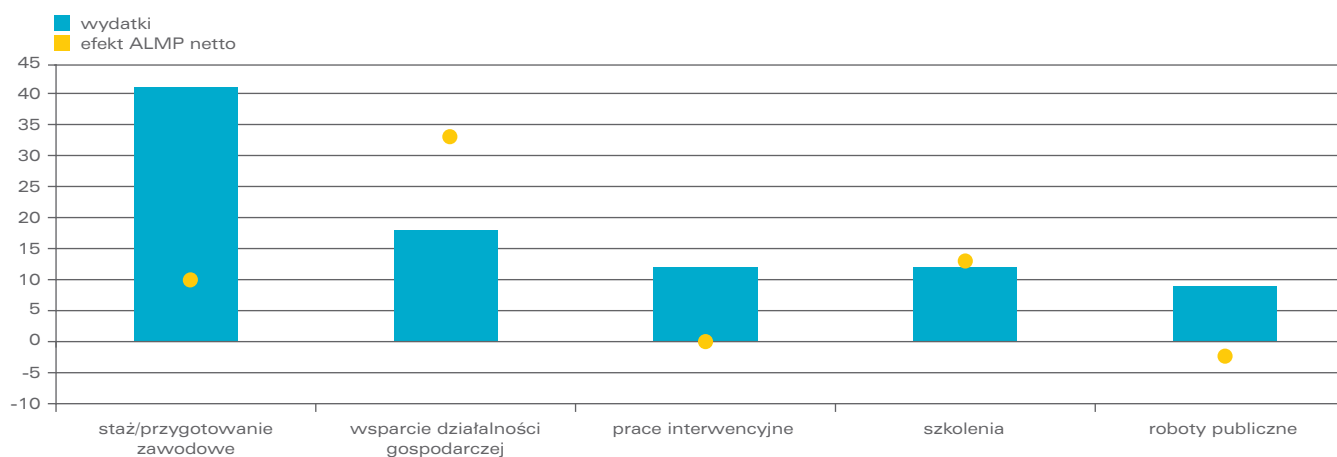
W ostatnim dwudziestolecu kraje Europy Zachodniej stopniowo wycofywały się z pasywnego, opartego na transferach, modelu polityki społecznej na rzecz modelu aktywnego. Jego jądro tworzą aktywne polityki rynku pracy (ALMP, ang. Active Labour Market Policies). Ich rolą w nowoczesnych państwach rozwiniętych jest wspomoczenie elastycznej gospodarki, która w niewielkim stopniu chroni stosunek pracy, gwarancją bezpieczeństwa socjalnego i stabilności dla ludzi najbardziej narażonych na negatywne skutki zaburzeń i przemian gospodarczych.

W Polsce nadal dominuje pasywne podejście do polityki społecznej i wydatki na ALMP są relatywnie niskie w porównaniu ze średnią w UE. Wprowadzenie funduszy strukturalnych nieco zmieniło ten obraz w ostatnich latach. Wydaje się, że w obecnej chwili nasz kraj znajduje się na początku procesu doskonalenia instrumentarium niezbędnego do zastąpienia pasywnych strategii rozwiązywania problemów społecznych podejściem aktywnym.

Badania wskazują, że skuteczność netto programów ALMP, dostarczanych bezrobotnym przez polskie służby zatrudnienia, jest ograniczona: z jednej strony przez złą kompozycję portfela stosowanych instrumentów, a z drugiej przez ich nie w pełni adekwatne adresowanie, które wywołuje tzw. efekt jałowej straty, tj. przeznaczanie środków publicznych na wsparcie osób, które takiej pomocy nie potrzebują.

Największy odsetek wydatków na ALMP w Polsce jest przeznaczany na staże, które są programem relatywnie tanim oraz

Rysunek 3.27. Efektywność a udział wydatków na daną kategorię w ogóle wydatków na ALMP



efektywnym* (rysunek 3.27). Najtańszą, a przy tym efektywną pomocą oferowaną osobom szukającym pracy są jednak szkolenia. Jedna osoba objęta szkoleniem kosztowała podatnika około 5 tys. zł. Dla porównania, jedna osoba objęta wsparciem działalności gospodarczej kosztowała około 30 tys. zł (rysunek 3.28).

Bardzo dużym niebezpieczeństwem w wypadku szkoleń, a także innych form pomocy jest tzw. zbieranie śmietanki, czyli selekcja klientów, których wyjściowa sytuacja na rynku pracy jest najlepsza, w celu uzyskania wyższej nominalnej skuteczności. Pomoc ta nie będzie jednak efektywna, gdyż obejmie

osoby, które wcale jej nie potrzebują. Z takim właśnie zjawiskiem możemy mieć do czynienia w Polsce, gdzie szkoli się i wysyła na staże przede wszystkim osoby młode i wykształcone (rysunek 3.29). Podobne niebezpieczeństwo występuje w wypadku wsparcia działalności gospodarczej.

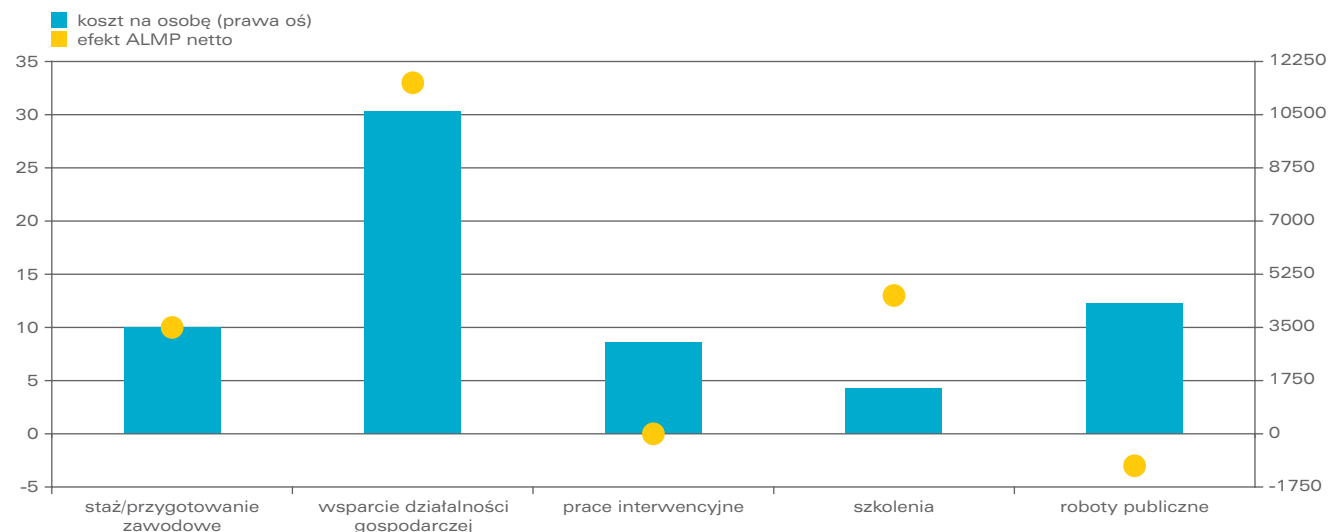
* CO TO JEST EFEKTYWNOŚĆ ALMP

Efektywność ALMP netto oznacza procentową różnicę w prawdopodobieństwie znalezienia pracy między dwiema identycznymi osobami, z których jedna jest objęta programem pomocy, a druga nie. Prawdopodobieństwo to wyznacza się metodami ekonometrycznymi. Efektywność mierzy więc rzeczywisty społeczny zysk z zastosowania programu do walki z bezrobociem lub z biernością zawodową.

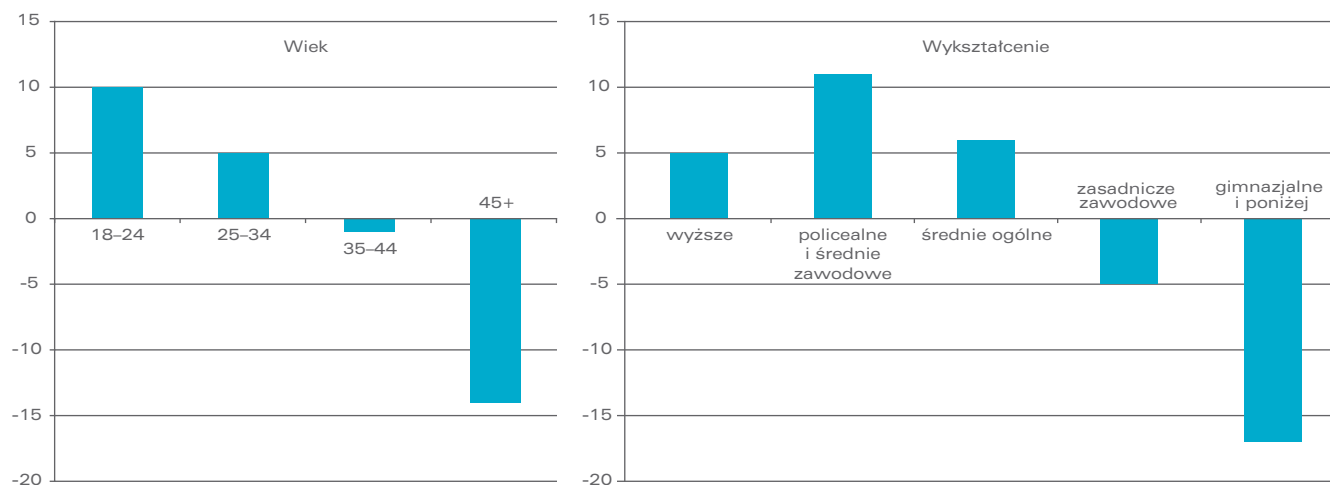
Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że zdecydowanie najlepszą metodą pomocy (choć trudno w tym zakresie o miarodajne badania) jest skuteczne pośrednictwo pracy połączone z wczesnym rozpoznaniem sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy. W Polsce jest ono jednak bardzo słabe – co jest przykładem ogólnie niskiej jakości usług publicznych, zdiagnozowanej przez nas w wyzwaniu dziewiątym. Jaskrawym tego przykładem jest kierowanie części środków (rysunek 3.27) przeznaczonych na ALMP do programów, które nie poprawiają szans zatrudnieniowych ich uczestników – tzn. na prace interwencyjne i roboty publiczne (rysunek 3.28). Ich rzeczywistą rolą nie jest zwiększanie zatrudnienia. Mają one przede wszystkim charakter socjalny.

Aby urzędy pracy były zainteresowane zwiększaniem efektywności stosowanych narzędzi rynku pracy, trzeba zmienić kryteria pomiaru sukcesu prowadzonych polityk. Dopóki liczyło się będzie przede wszystkim to, ilu bezrobotnych objętych danym programem znalazło pracę po jego ukończeniu, uczestnikami programów będą przede wszystkim osoby, których szanse na znalezienie pracy i tak są już największe. W zamian należy stworzyć system, w którym urzędy i inne agencje oferujące programy aktywizacji bezrobotnych będą skutecznie motywowane do tego, by objąć swoimi działaniami przede wszystkim osoby o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy: słabo wykształcone, starsze, bez doświadczenia zawodowego lub długotrwale bezrobotne. Inni powinni mieć przede wszystkim możliwość skorzystania z poradnictwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy, których skuteczność także trzeba by mierzyć.

Rysunek 3.28. Efektywność (lewa oś), a wysokość wydatków (prawa oś) na uczestnika (w zł)



Rysunek 3.29. Struktura uczestników szkoleń według wieku oraz wykształcenia w odniesieniu do udziału poszczególnych grup w ogóle bezrobotnych



Źródło: wszystkie rysunki – Zatrudnienie w Polsce 2007.

Podsumowanie

Pomimo wzrostu liczby pracujących i niskiego bezrobocia stopa zatrudnienia w Polsce należy do najniższych w Europie. Wynika to przede wszystkim z niskiej aktywności ekonomicznej Polaków.

Rynek pracy nie jest jednorodny. Na coraz większe zróżnicowanie pod względem wykształcenia nakładają się różnice regionalne i pokoleniowe.

Wraz ze wzrostem wydajności pracy i wzrostem płac zwiększa się zróżnicowanie wynagrodzeń i bezrobocia. Kwalifikacje stają się coraz ważniejszym warunkiem powodzenia na rynku pracy.

Nowoczesny rynek pracy wymaga adaptacyjności wszystkich jego uczestników – muszą być gotowi na dużą zmienność, wymagającą ciągłego uczenia się.

Polska siła robocza należy do mniej mobilnych zawodowo w Europie. Wskaźniki uczestnictwa w edukacji ustawicznej wciąż są bardzo niskie. Brak kwalifikacji, wspomagany dostępem do różnych świadczeń, wypycha z rynku pracy relatywnie młode osoby.

Częste stosowanie niektórych niestandardowych form zatrudnienia wciąż wynika z niedorozwoju i segmentacji rynku pracy. Nie jest objawem jego elastyczności.

Elastyczność polskiego prawa pracy oraz płac nie odbiega wyraźnie od średnich europejskich, choć ustępuje znacząco krajom, które w pełni wprowadziły model *flexicurity*.

Dużym problemem jest demotywujący charakter systemu podatków od dochodów z pracy i zabezpieczenia społecznego. Zniechęca on do podejmowania nisko płatnej, legalnej pracy oraz do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Polski system aktywnej pomocy bezrobotnym, oprócz tradycyjnych, często przestarzałych narzędzi, stosuje programy nowoczesne i skuteczne. Nawet wtedy jednak głównym problemem jest ich złe adresowanie, czyli pomaganie tym bezrobotnym, którzy wcale tego nie potrzebują.

Rekomendacje

Podstawowym warunkiem istotnego wzrostu liczby zatrudnionych w Polsce jest zwiększenie aktywności ekonomicznej ludności – czyli liczby osób szukających pracy i gotowych ją podjąć. Celem polityki rynku pracy nie powinno być więc zachowanie już istniejących miejsc pracy, lecz utrzymanie wysokiego tempa powstawania nowych. Sytuacja na rynku pracy zależy przede wszystkim od tempa kreacji zatrudniania. Dzięki temu osoby tracące pracę mogą ją szybko znajdować i nie odchodzić do bierności zawodowej. Konieczne jest zatem połączenie elastyczności, wiążącej się z częstymi zmianami miejsca pracy, z bezpieczeństwem zatrudnienia.

Osoba chcąca pozostać na nowoczesnym rynku musi się cały czas kształcić. Trzeba zwiększać gotowość Polaków do udziału w edukacji ustawicznej, a także zapewnić im ofertę edukacyjną w odpowiedniej ilości i na odpowiednim poziomie. By to osiągnąć,

1. System edukacyjny już od najmłodszych lat musi nie tylko przekazywać uczniom konieczne wiadomości, ale przede wszystkim przyzwyczajać ich do ciągłego zdobywania i wykorzystywania wiedzy oraz uczyć tych umiejętności.

2. Jednocześnie należy stworzyć sprawny system edukacji ustawicznej, umożliwiający uzupełnianie kwalifikacji i ich zmianę, co zapewni zdolność do mobilności zawodowej. Należy spopularyzować i wspierać korzystanie z nieformalnych sposobów nauki – zdobyte w ten sposób kwalifikacje powinny być weryfikowane i uznawane.

Rynek pracy będzie charakteryzowała coraz większa zmienność. Aby mógł on skutecznie i szybko dostosowywać się do niej, nie wystarczy gotowi do zmian i uczący się pracownicy. **Potrzeba także instytucji dających możliwość swobodnego kształtowania płac oraz sposobu współpracy pracodawcy z pracownikiem.**

3. Bardzo ważny jest tu odpowiedni sposób ustalania płacy minimalnej. Z jednej strony powinna ona zabezpieczać odpowiedni dochód pracownikom, z drugiej natomiast nie może ograniczać szans na zatrudnienie osobom o niskich kwalifikacjach, szczególnie młodym, lub szukającym pracy w słabiej rozwiniętych regionach kraju. Płacy minimalnej nie można ustalać w odniesieniu do średniej płacy, gdyż ta nie jest reprezentatywna. Można ją natomiast ustalać w odniesieniu do mediany (czyli płacy, powyżej której zarabia dokładnie połowa pracujących).

4. Choć restrykcyjność polskiego prawa pracy jest bliska średniej europejskiej, to jest znacznie wyższa niż w krajach o najsprawniej działających rynkach pracy. Pożądane są więc zmiany powiększające swobodę kształtowania stosunku pracy między pracownikiem a pracodawcą. Bardzo ważne wydaje się dalsze uelastycznianie regulacji dotyczących

Rekomendacje

czasu pracy, w szczególności wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy.

5. Związki zawodowe powinny zdefiniować na nowo swoją rolę w świecie, w którym zamiast regulacji zbiorowych coraz ważniejsza staje się indywidualna umowa między zatrudniającym a zatrudnianym. Ich bardzo ważną rolą jest skuteczna obrona praw pojedynczych pracowników.

6. Elastyczne formy zatrudnienia ułatwiają efektywne wkomponowanie cyklu kariery zawodowej w cykl życia. Są potrzebne osobom, które chcą godzić pracę z innymi sferami – przede wszystkim z rodziną, nauką lub rehabilitacją. Osoby te muszą mieć możliwość dowolnego kształtowania czasu i miejsca pracy w zależności od sytuacji życiowej. Tylko w ten sposób będą w stanie kontynuować karierę zawodową. Bardzo ważne jest w tym wypadku, aby nie ograniczać pracodawcom i pracownikom pola wyboru poprzez tworzenie nadmiernie szczegó-

łowych przepisów. Przepisy regulujące elastyczne formy zatrudnienia powinny pomagać w rozwiązywaniu potencjalnych konfliktów zamiast wiązać obu stronom ręce.

Poważnym problemem polskiego rynku pracy jest rozpowszechnienie zatrudnienia nierejestrowanego. **Aby ograniczyć szarą strefę, potrzebna jest poprawa działania służb publicznych.**

7. Z jednej strony trzeba podnieść skuteczność systemu zabezpieczenia społecznego oraz innych usług publicznych finansowanych z publicznych pieniędzy. Osoba niedostrzegająca efektywności działań finansowanych z jej składek i podatków ani własnych korzyści płynących z uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego znacznie łatwiej podejmuje decyzję o zatrudnieniu w szarej strefie.

8. Z drugiej strony ważna jest świadomość ryzyka podjęcia zatrudnienia nierejestrowanego. System

zabezpieczenia społecznego winien być uszczelniony w taki sposób, aby utrudnić jednoczesne korzystanie z jego dobrodziejstw i podejmowanie pracy na czarno.

9. Należy zarazem wzmocnić skuteczność służb bezpośrednio kontrolujących legalność zatrudnienia oraz zwiększyć dotkliwość kar.

Bardzo istotną siłą wypychającą osoby o niskich kwalifikacjach do szarej strefy lub wypychającą je z rynku pracy do bierności zawodowej jest system podatkowo-zasiłkowy. **Wymaga on zreformowania w taki sposób, aby podejmowanie legalnej, nawet nisko płaconej pracy zawsze wiązało się z istotnym przyrostem dochodów dla całego gospodarstwa domowego.**

10. Świadczenia socjalne należy adresować przede wszystkim do osób najbardziej potrzebujących: najuboższych i niezdolnych do pracy, ograniczyć

natomiast dostępność świadczeń dla zdolnych do pracy osób w wieku produkcyjnym – chodzi tu przede wszystkim o renty.

11. Otrzymywanie świadczeń związanych z bezrobociem winno być uzależnione od monitorowanego aktywnego poszukiwania pracy lub podnoszenia kwalifikacji.
12. Z drugiej strony trzeba obniżyć opodatkowanie nisko płatnej pracy. Wszelkie obniżki składek na ubezpieczenia społeczne, poza ubezpieczeniem emerytalnym, powinno się kierować przede wszystkim do osób pracujących o niskich wynagrodzeniach.
13. Należy rozważyć zastosowanie wobec osób podejmujących najgorzej płatne prace tzw. negatywnego opodatkowania lub świadczeń związanych z pracą.
14. Podnoszenie kwalifikacji powinny aktywnie wspierać służby publiczne. Osoby pracujące, które chcą się douczać, powinny zostać objęte systemem szkoleń organizowanych lub dofinansowywanych przez służby zatrudnienia.

Na elastycznym rynku utrata jednej pracy i poszukiwanie nowej jest zjawiskiem normalnym. **Aby proces poszukiwania nowej pracy wiązał się z jak najmniejszym ryzykiem, osoby szukające pracy powinny otrzymać skuteczną pomoc publicznych służb zatrudnienia.** Wymaga to stosowania nowoczesnych i skutecznych narzędzi oraz adresowania ich do osób, które takiej pomocy rzeczywiście potrzebują.

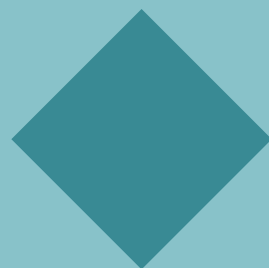
15. Urzędy Pracy powinny być motywowane do obejmowania programami aktywizacyjnymi osób w najtrudniejszej sytuacji: bez kwalifikacji, starszych, długotrwale bezrobotnych lub niepełnosprawnych.
16. Ocena efektywności realizowanych programów powinna być ciągła i uzależniona od typu uczestników.
17. Należy rozwijać usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, także dla pracujących. Trzeba stymulować rozwój prywatnego rynku usług pośrednictwa pracy i aktywizacji zawodowej, także poprzez dopuszczenie firm prywatnych do realizacji programów finansowanych ze środków publicznych.

18. Jednocześnie, aby umożliwić Urzędowi Pracy efektywne działanie na konkurencyjnym rynku, należy je odciążyć od obowiązków biurowych, związanych z rejestracją bezrobotnych i wypłatą świadczeń.

ODPOWIEDNI POTENCJAŁ INFRASTRUKTURY

Dylemat

Infrastrukturalne bariery wymiany
gospodarczej i więzi społecznych



Przyspieszenie wymiany, rozwoju
i poprawy relacji społecznych

We współczesnej gospodarce infrastruktura odgrywa kluczową rolę. Obok sprawnego systemu finansowego i aktywności zawodowej **jest trzecim rodzajem swego „krwioobiegu” w procesach ekonomicznych.** Sprzyja wymianie gospodarczej, zbliża ludzi i kultury do siebie, jest narzędziem i elementem ekspansji. Tak było od wieków – kiedy analizuje się szlaki komunikacyjne karawan handlowych czy historie morskich frachtów.

Cechą charakterystyczną czasów obecnych jest niesłychana **synergia czterech kanałów: trzech rodzajów transportu towarów, usług i osób oraz infrastruktury teleinformatycznej.** Obok kolei, której rozwój zdynamizował gospodarkę II połowy XIX wieku, wzrosła rola transportu drogowego o masowym charakterze i transportu lotniczego, który również stał się masowy – w wielu zresztą funkcjach: turystycznych i handlowych.

Już dzisiaj wiele projektów zmierzających do wzmocnienia dostępności transportowej kładzie nacisk na uzyskiwanie efektu synergii dzięki komplementarnemu użytkowaniu tych trzech rodzajów transportu. Na tym polega sens ekonomiczny multimodalności, a więc efektywnego korzystania z różnych kana-

łów transportowych w celu przyspieszenia dostaw produktów bez konieczności rozwijania wszystkich rodzajów transportu na każdym terenie, co byłoby zbyt kosztowne. Nie można też zapominać o zmieniającej się roli transportu śródlądowego, proekologicznego i ok. 30% tańszego (choć w Polsce nie jest on specjalnie rozwijany), czy morskiego, którego znaczenie rośnie ze względu na przewóz paliw (w tym skroplonego gazu – LNG) oraz sprawność transportu kontenerowego. Jeśli do tego dodać infrastrukturę teleinformatyczną, przyspieszoną wymianę informacji oraz możliwość włączenia tego najnowocześniejszego kanału komunikacji do uzyskiwania efektu synergii w wymianie gospodarczej, to stanie się jasne, że rozwój infrastruktury należy do fundamentalnych szans rozwoju całej gospodarki i kraju.

Celem polityki transportowej jest zwiększenie dostępności transportowej różnych miejsc i terytoriów w układzie globalnym, europejskim i krajowym. Ważne są kanały tranzytowe, bo zwiększają one rolę ekonomiczną kraju tranzytowego w dodatkowy sposób. Istotne są też połączenia centrów rozwojowych kraju z podobnymi ośrodkami w Europie – bez efektywnej komunikacji nie ma przyspieszenia wzrostu i wymiany, nie rozwijają się

też więzi społeczne tak ważne we współczesnej gospodarce dla kreacji zdolności do współpracy, także na odległość. Ważne są również łąca transportowe centrów rozwojowych Polski z ośrodkami o niższym tempie wzrostu, mniej zurbanizowanymi, wiejskimi. **Bez dostępności transportowej, czy szerzej infrastrukturalnej (jeśli dodać do tego komunikację teleinformatyczną), nie ma bowiem warunków na wyrównywanie szans rozwojowych regionów Polski.**

Nie wolno jednak popełniać błędów w postaci podporządkowania polityki transportowej samemu sektorowi i jego aspiracjom, gdyż może wówczas powstać zagrożenie przypadkowości proponowanych wizji i rozwiązań z punktu widzenia spójności kraju. Niezbędny jest **prymat koncepcji rozwoju przestrzennego kraju**, uwzględniającej skalę urbanizacji, rolę obszarów wiejskich, charakterystykę przyszłych suburbiów, przepływy migracyjne itd. **oraz modelu rozwojowego nad decyzjami sektorowymi czy interesami ściśle politycznymi.** Polityka transportowa i infrastrukturalna muszą być powiązane z wyborami publicznymi modelu rozwoju. Jeśli wybiera się model polaryzacyjno-dyfuzyjny, to konsekwencją jest silne sprzyjanie wzrostowi „lokomotywu rozwojo-

wych”, akceptacja pewnej skali nierównomierności tempa rozwoju, ale zarazem określenie, jakie czynniki wspierają dyfuzję, procesy konwergencyjne. **Dostępność transportowa i teleinformatyczna jest podstawą dyfuzji i jednocześnie warunkiem likwidacji swoistego wykluczenia transportowego czy cyfrowego.** Dla społecznej równowagi kraju ma to kluczowe znaczenie.

W Polsce widać szczególnie **głębokie zapóźnienia w rozwoju infrastruktury i jej dopasowaniu do potrzeb gospodarczych i cywilizacyjnych.** Wynikało to z doświadczeń zaborów oraz braku środków w różnych okresach na publiczne inwestycje w te dziedziny. Wielki wysiłek II Rzeczypospolitej (porty, koleje, w mniejszej skali drogi), oraz inwestycje sprzed 1989 roku (szczególnie w latach 70. w rozwój dróg i kolei) – nie mogły stworzyć wystarczającej podstawy przyspieszenia rozwoju w okresie transformacji. Nałożyło się na to jeszcze dodatkowo **pięć procesów i zjawisk:**

- Zmieniała się proporcja w użytkowaniu transportowym kolei i transportu samochodowego (w usługach przewozów towarowych i pasażerskich) na korzyść samochodów, co w efekcie przyspieszyło wzrost skali deficytu dostępności transportowej

w modelu drogowym, zmniejszyło poziom bezpieczeństwa na drogach oraz ograniczyło możliwości rewitalizacji kolei.

- Procesy dostosowywania się publicznych podmiotów gospodarczych (kolej, infrastruktura lotnicza) do zmieniających się potrzeb ekonomicznych miały powolny charakter. Występowały problemy w zarządzaniu, wysokie koszty i braki w restrukturyzacji przedsiębiorstw, niska jakość usług i ograniczony charakter funkcjonowania mechanizmów rynkowych oraz konkurencyjności, relatywnie wysokie ceny, bardzo limitowane możliwości generowania własnych nakładów na inwestycje. W rezultacie nie powstał ekonomicznie zrównoważony model zarządzania popytem na usługi transportowe.
- Podobne problemy zaistniały w sektorze łączności, gdzie usługi telekomunikacyjne i teleinformatyczne świadczyły przedsiębiorstwa obciążone nadmierną strukturą organizacyjną, generującą wysokie koszty i usługi niskiej jakości. Deregulacja sektora telekomunikacyjnego, wprowadzona w Stanach Zjednoczonych i w Europie w latach 80. i 90. zeszłego wieku w celu uruchomienia bodźców rynkowych w tym sektorze, nastąpiła w Polsce dopiero na początku obecnego wieku. Opóźnienie to przyczyniło się do utrzymania silnej (w porównaniu z innymi

krajami europejskimi) pozycji zasiedziałego operatora telekomunikacyjnego.

- Ograniczona była również możliwość inwestowania w infrastrukturę ze środków publicznych (transformacja, problemy inflacyjne, kwestie deficytu budżetowego oraz poziomu długu publicznego itd.) do czasu uruchomienia środków unijnych na większą skalę po wejściu do UE w 2004 r. Niewykorzystane są możliwości pozyskiwania źródeł inwestycji w różnych formach partnerstwa publiczno-prywatnego czy np. za pośrednictwem długoterminowych obligacji infrastrukturalnych.
- Szybko, ale i chaotycznie rozwijała się w ostatnich latach nowoczesna sieć teleinformatyczna, finansowana głównie ze środków prywatnych, co jednak ujawniło problem ograniczeń w dostępie do świata cyfrowego i stworzyło problem „wykluczenia cyfrowego”, istotnego z wielu powodów – także na przykład w kontekście edukacyjnych szans rozwojowych młodego pokolenia czy wzrostu różnicowań cywilizacyjnych między regionami (co jest ważne obecnie dla definiowania ich potencjału rozwojowego).

Zagrożeniem dla rozwoju Polski jest podwójna peryferyjność, wynikająca ze słabości infrastruktury

tury, jej niskiej gęstości oraz jakości (drogi, kolej – szczególnie w pewnych częściach kraju, dostępność lotnicza, możliwość użytkowania szerokopasmowego Internetu).

Z jednej strony jest to **peryferyjność kraju w relacjach ze światem** (w tym z krajami sąsiednimi). Nie ma możliwości szybkiego wzrostu gospodarczego i wyrównywania się poziomów życia w UE bez poprawy dostępności transportowej i teleinformatycznej Polski z różnych miejsc świata i Europy – i w odwrotnym kierunku.

Z drugiej strony jest to **peryferyjność określonych obszarów Polski w stosunku do centrów rozwojowych** (dużych metropolii: Warszawy, Wrocławia, Poznania, Krakowa, Katowic, Trójmiasta, Łodzi), co jest kluczowym wyzwaniem dla polityki regionalnej i przyjmowanego modelu rozwoju. Problem dotyczy zresztą nie tylko spójności terytorialnej, ale zarazem racjonalnego podejścia do spraw związanych z tym, że na określonych terytoriach („zielony pierścień” wokół centrum) istotniejsza jest harmonizacja potrzeb dostępności transportowej z wartością środowiskową tych obszarów, a także analiza efektywności ekonomicznej inwestycji transportowo-infrastrukturalnych. Nie jest jasne, czy Polska może stworzyć na zdrowych gospodarczo zasadach „hub lotniczy”, czy i w jakim stopniu na terenach północno-wschodnich

i w północnym pasie zachodniej części kraju potrzebne są wielkie arterie komunikacji drogowej, oddziałujące przecież na środowisko i wymagające relatywnie kosztownego transportu (ceny paliwa).

Jak zatem widać, **przy decyzjach o sieciach transportowych i modelu rozwoju infrastruktury ważne jest uwzględnianie wielu czynników: warunków rozwoju przestrzennego, wymiaru ekologicznego, aspiracji społecznych, potrzeb gospodarczej wymiany, a także ekonomicznej opłacalności inwestycji.**

Natomiast wszędzie jest możliwe i niezbędne tworzenie infrastruktury teleinformatycznej. We współczesnym świecie jej funkcje są najszerze: dotyczą wymiany biznesowej, kontaktów międzyludzkich, szybkości przepływu wszelkiego rodzaju informacji, demokratycznego dostępu do wiedzy czy edukacji.

Z punktu widzenia obywatela, użytkownika – klienta usług transportowych i teleinformatycznych – istotne jest, czy ma on lub w wyniku dobrze zaprogramowanej polityki infrastrukturalnej będzie miał **możliwość dotarcia z każdego punktu w kraju najwyżej z dwiema przesiadkami do portu lotniczego, czy będzie mógł korzystać z komunikacji publicznej w dojazdach do pracy, szkoły czy szpitala, wreszcie, czy będzie mógł**

ze swojej miejscowości skomunikować się przez sieć szerokopasmową z każdym punktem globu oraz efektywnie korzystać z usług i treści online. Jeśli te oczekiwania i aspiracje społeczne zostaną spełnione, niewątpliwie poprawi się jakość życia, ale wzmocnią się też więzi społeczne między mieszkańcami różnych obszarów.

Dylemat nie dotyczy więc tego, czy rozwijać infrastrukturę czterech kanałów komunikacji, **ale tego, gdzie** – jaką, w jakich częściach kraju, który rodzaj jest niezbędny, jak tworzyć komplementarną, multimodalną sieć (i efekt synergii), jak ma to służyć rozwojowi regionów – także tych o niższym potencjale rozwojowym. Odpowiedź na pytanie „gdzie?” nie może być przypadkowa ani stać się przedmiotem przetargu *stricto* politycznego. Dodatkowo, **kluczowy jest problem „kiedy?”**, trzeba bowiem dopasować inwestycje infrastrukturalne do tempa procesów zmian i rozwoju kraju oraz poszczególnych jego części, a także do rosnących aspiracji społecznych.

Najbardziej istotnym rozstrzygnięciem dylematu rozwojowego, związanego z infrastrukturą, jest kwestia środków na etapowe finansowanie inwestycji w tej dziedzinie.

Skala niezbędnych środków jest olbrzymia. Jeśli przyjąć szacunki, że potrzeby obejmują nakłady w wyso-

kości ok. 350–400 mld zł, czyli 30–35% PKB, to rodzi się wątpliwość, czy sfera publiczna jest zdolna do sfinansowania tych zadań. Suma ich wartości stanowi ok. 130% rocznego budżetu państwa. Nawet po rozłożeniu na 20 lat jest to prawie 2% PKB rocznie, nie mówiąc o potrzebie finansowania bieżących remontów, utrzymaniu itd.

Podstawowym zadaniem jest więc znalezienie formuły fazowego współfinansowania tych celów ze środków:

- budżetu;
- UE – jako kluczowego źródła nakładów na inwestycje kolejowe i teleinformatyczne w okresie 2014–2020, a w następnym okresie programowania – ponownie na rozwój nowoczesnej dostępności kolejowej i inwestycje drogowe;
- prywatnych inwestorów – głównie w obszarze teleinformatycznym, ale i lotniczym, choć po prywatyzacji także w dziedzinie kolei, oraz na rozsądnych zasadach w dziedzinie dróg.

Konieczne jest także określenie obszarów, w których realizacja programów inwestycyjnych może opierać się na mieszanym systemie publiczno-prywatnym

(np. w ramach systemu PPP) lub na określonych instrumentach dłużnych, i obszarów, w których, ze względów strukturalnych, Skarb Państwa musi ponieść cały ciężar inwestycyjny.

Kluczem staje się więc przejrzysta perspektywa czasowa inwestycji infrastrukturalnych, model decyzji inwestycyjnych w tej sferze (efektywność, stopa zwrotu), jak i montaż środków finansowych. Chaotyczny proces rozwoju infrastruktury nie wpisze się bowiem synergicznie w procesy rozwoju kraju.

Założenia polityki infrastrukturalnej

Zasadniczym zadaniem, jeśli chodzi o rozwój infrastruktury, jest z jednej strony modernizacja polskiej gospodarki związana z rozwojem dostępu do technologii cyfrowych – a z drugiej taka polityka transportowa, by unowocześnienie podstawowej sieci transportowej i zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych wnosilo właściwy wkład w rozwój gospodarczy kraju. Sprawny system transportowy przyczyni się także do poprawy warunków życia, do powiększenia dostępności obszarów, a także do zwiększenia inwestycji zagranicznych w Polsce. Nie oznacza to jednak rezygnacji z idei kontrolowania wzrostu transportochłonności gospodarki zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Prowadzone inwestycje w ramach budowy, modernizacji i przebudowy infrastruktury kolejowej, drogowej i lotniczej będą koncentrowały się na następujących zagadnieniach:

Infrastruktura kolejowa

- Realizacja dużych projektów modernizacyjnych w głównych korytarzach transportowych oraz modernizacja istniejących odcinków linii kolejowych;
- dostosowanie infrastruktury do rozwoju międzyregionalnych przewozów pasażerskich, w tym usprawnienie powiązań kolejowych między głównymi miastami Polski, w szczególności linii przebiegających promieniście z/do Warszawy, które zostaną dostosowane do prędkości 160–200 km/h.
- analiza celowości i opłacalności dostosowania Centralnej Magistrali Kolejowej do prędkości 250 km/h oraz rozwoju przewozów międzynarodowych;
- rozważenie budowy linii Kolei Dużej Prędkości (KDP), prowadzącej z Warszawy przez Łódź do Wrocławia i Poznania (projektowana długość: 450 km nowo zbudowanych odcinków).

Infrastruktura drogowa

- Budowa wybranych odcinków autostrad i dróg ekspresowych na odcinkach najbardziej istotnych dla systemu transportowego i najbardziej efektywnych ekonomicznie;
- wzmocnienie konstrukcji nawierzchni dróg – głównie w kory-

tarzach sieci transeuropejskiej oraz na pozostałych drogach obciążonych intensywnym ruchem samochodów ciężarowych;

- program budowy obejść miejscowości, przebudowa odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu, w tym uruchomienie programu uspokojenia ruchu na drogach przechodzących przez małe miejscowości oraz na przejazdach kolejowych;
- poprawa warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i obsługi ruchu w obszarach metropolitalnych i dużych miastach.

Kierunki rozwoju systemu portów lotniczych

- Modernizacja i rozbudowa infrastruktury polskich portów lotniczych wyprzedzająca wzrost popytu, szczególnie w regionach o najsłabszym dostępie do transportu lotniczego;
- poprawa regionalnej i lokalnej dostępności portów lotniczych oraz odpowiedniej infrastruktury drogowej i kolejowej, rozwój połączeń transportem publicznym;
- włączenie sieci lotnisk w sieć krajową i unijną transportu multimodalnego, zapewniającą portom lotniczym należną im rolę w europejskich korytarzach transportowych, a także w relacjach wschód–zachód, północ–południe poza granicami poszerzonej Unii;

- decyzja o budowie, a także lokalizacji Lotniska Centralnego dla Polski – po uzyskaniu wyników wielowariantowej symulacji scenariuszy rozwoju infrastruktury oraz innych lotnisk w zależności od zrealizowania inwestycji.

Infrastruktura teleinformatyczna

- Niezbędne jest zwiększenie zasięgu technologii telekomunikacyjnych i informatycznych, co przełoży się na wzrost ich dostępności;
- rozwój dostępu do Internetu szerokopasmowego i rozwój korzystania z niego to niezbędny warunek budowania w Polsce społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy.
- w ślad za inwestycjami w infrastrukturę muszą pójść działania mające na celu zwiększenie wykorzystania tych technologii i niezbędnych do tego kompetencji, by w pełni zniwelować tak zwany podział cyfrowy. Obejmują one z jednej strony edukację, a z drugiej zapewnienie treści i usług generujących popyt.

Plan rozwoju infrastruktury drogowej, kolejowej i lotniczej (portów lotniczych)

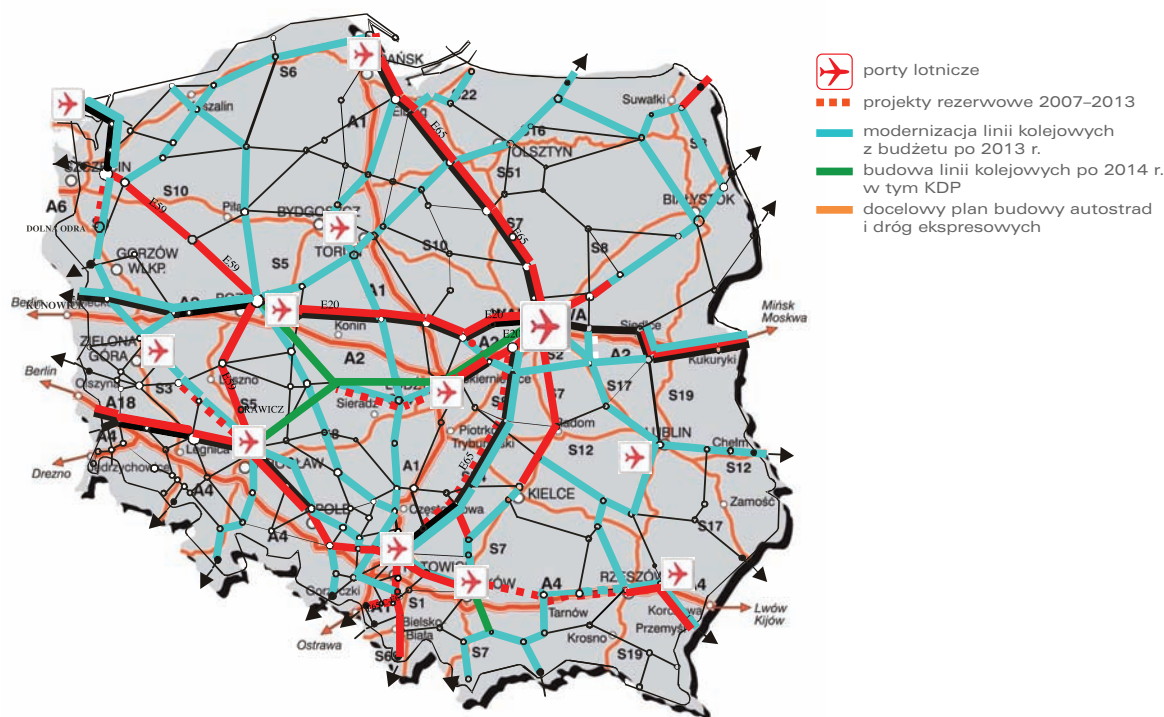
Mapa pokazuje stan docelowy infrastruktury drogowej (do 2025 r.), kolejowej (do 2030 r.) i lotniczej (stan obecny).

Poszerzona optymalna sieć infrastruktury transportowej, zapewniająca dostęp do wszystkich obszarów Polski, zwiększy szanse na wzrost skali wymiany gospodarczej i uczestnictwa w procesach gospodarczych zarówno obszarów o dużym potencjale rozwojowym, jak i terenów obecnie peryferyjnych.

Rola sieci transportowej w sprzyjaniu rozwojowi społeczno-gospodarczemu ma podwójny charakter. Z jednej strony potęgować może wymianę ekonomiczną i cywilizacyjną (kultura, wiedza, mobilność) wewnątrz kraju, z drugiej natomiast powinna rozwijać wymianę międzynarodową, zwiększać dynamikę kontaktów, także tych, które wiążą się z funkcjami tranzytowymi. Trudne natomiast jest planowanie rozwoju obszaru infrastruktury, gdyż wiąże się z koniecznością kalkulacji kosztowej oraz prognozowania wydatków dużej skali. W poszczególnych krajach inwestycje infrastrukturalne realizowano w różnych fazach rozwojowych – po wojnie (USA, Niemcy), w okresie rozkwitu gospodarczego lat 60. (Włochy) czy przy użyciu środków unijnych po wejściu do UE (Hiszpania, Portugalia, Irlandia). W Polsce okresem inwestycji były lata 70. (efektem – zadłużenie) oraz częściowo lata 90. Dopiero jednak teraz otwierają się szersze możliwości, co nie zmienia faktu, że licząc potrzeby inwestycji infrastrukturalnych do 2020/2030 r. (drogi, kolej, lotnictwo, teleinformatyka), mówimy o środkach rzędu 350–400 mld zł, czyli ok. 30–35% obecnego PKB.

Nie może powstać żaden sensowny plan rozwoju infrastruktury bez zapewnienia środków o takiej skali w sposób bezpieczny dla finansów publicznych państwa w długiej perspektywie.

Rysunek 4.1. Stan docelowy infrastruktury komunikacyjnej do 2030 r.



Źródło: Plan sieci autostrad i dróg ekspresowych, GDDKiA; Plan infrastruktury kolejowej, Departament Funduszy UE 2007–2013; Plan infrastruktury lotniczej (porty lotnicze) – Departament Lotnictwa + program POIS.

Dostępność transportowa

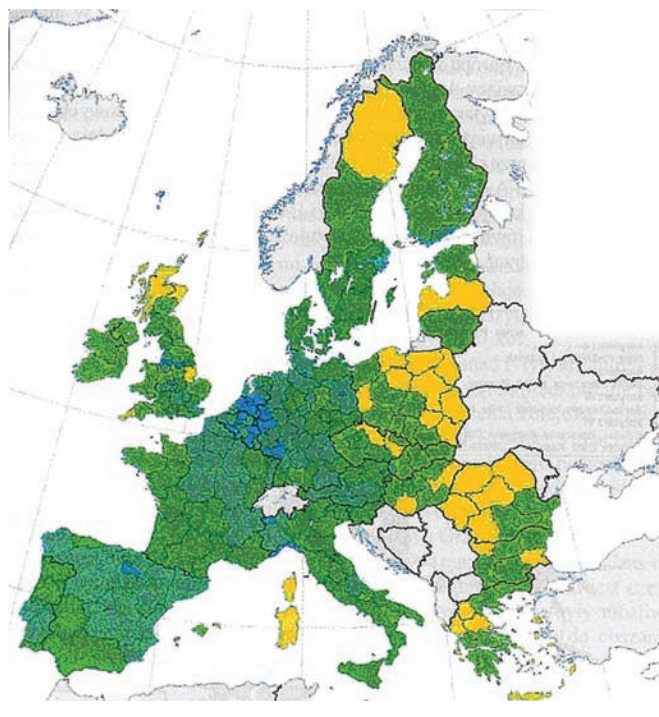
Niska jakość infrastruktury transportowej utrudnia niwelowanie skutków peryferyjnego położenia Polski.

Potencjalną dostępność komunikacyjną naszego kraju z Unii Europejskiej ocenia się jako niską lub złą. Potencjalną dostępność poszczególnych regionów europejskich mierzy się na podstawie wskaźnika gęstości dróg szybkiego ruchu w stosunku do powierzchni i liczby ludności w regionie (patrz rysunek 4.2).

W wypadku Polski większość województw znalazła się w najniższym przedziale wskaźnika gęstości dróg szybkiego ruchu w UE. Wynika z tego w szczególności niska gęstość połączeń drogami szybkiego ruchu największych polskich miast, w tym przede wszystkim obszarów metropolitalnych. Pod tym względem zachodnia część kraju jest bardziej uprzywilejowana, szczególnie w porównaniu z regionami położonymi na wschód od Wisły. Umiarkowanie dobrze skomunikowane są z Europą jedynie największe miasta położone w zachodniej części kraju: Szczecin, Poznań i Wrocław (komunikacja lądowa) oraz Warszawa (komunikacja lotnicza).

Analiza dostępności nowoczesnej infrastruktury transportowej (drogowej, kolejowej, lotniczej) wskazuje na relatywną poprawę w ostatnich latach sytuacji południowo-zachodniej Polski oraz regres regionów północno-wschodnich. Najgorzej w tym zakresie jest na Lubelszczyźnie, Mazurach i Podlasiu.

Rysunek 4.2. Gęstość dróg szybkiego ruchu w krajach UE (jako % średniej dla UE15)

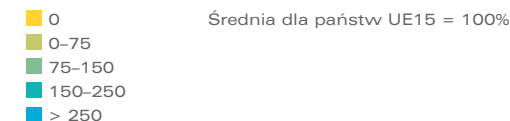


Źródło: Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, Warszawa 2006.

Ze względu na słabość infrastruktury transportowej stajemy się krajem, który stanowi barierę komunikacyjną w relacjach wschód–zachód i północ–południe (przy założeniu, że model kraju tranzytowego jest modelem najbardziej pożądanym społecznie i gospodarczo).

Niska jakość infrastruktury transportowej i technicznej zdecydowanie obniża funkcjonalną racjonalność polskiej przestrzeni, co utrudnia niwelowanie negatywnych skutków peryferyjności położenia Polski w przestrzeni Unii Europejskiej.

Sieć transportową należy więc traktować jako czynnik stymulujący wzrost gospodarczy i przemiany cywilizacyjne Polski, który – odpowiednio wykorzystany – może posłużyć jako mnożnik rozwojowy. Jednocześnie znosi on ograniczenia płynące z peryferyjności – poszczególnych regionów oraz całości kraju zagrożonego trwałym usytuowaniem na peryferiach europejskiej kooperacji.



Infrastruktura drogowa

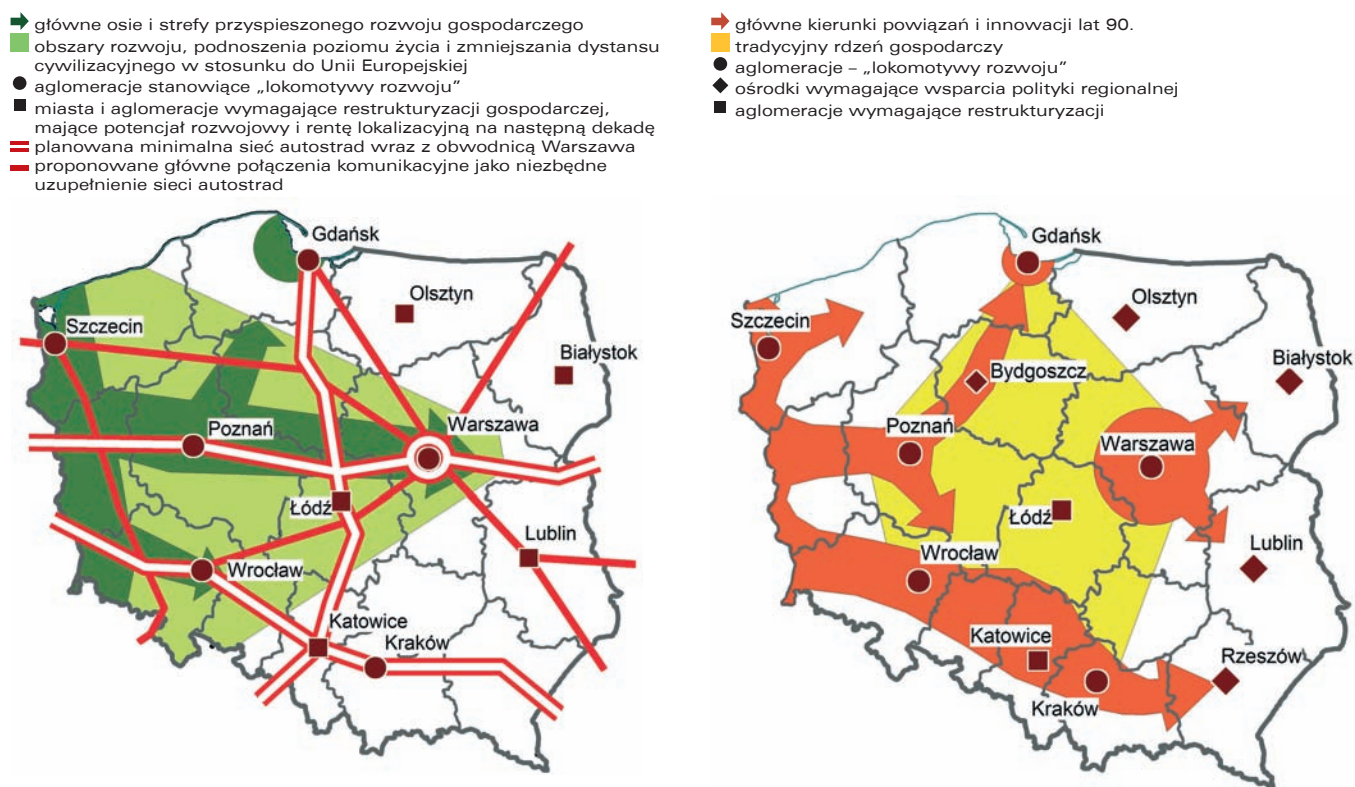
Rozwój przestrzenny kraju doprowadził do wyłonienia się „pięciokąta” – rdzenia szybkiego rozwoju w centralnej części kraju

W stosunku do koncepcji rozwoju sieci drogowych z lat 70. i 80. po wejściu Polski do Unii Europejskiej ujawniły się z całą mocą problemy transportowe wschodniej części kraju. Jednocześnie w ciągu minionej dekady, przede wszystkim pod wpływem czynników natury zewnętrznej, można było obserwować postępujące zróżnicowanie regionalne i przyspieszenie procesów gospodarczych w obrębie trójkąta opartego o granicę zachodnią od Szczecina po Wrocław i z główną osią rozwojową od Poznania do Warszawy.

Analiza zachodzących obecnie procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych sugeruje, że bardziej prawdopodobny jest schemat z rdzeniem szybkiego rozwoju w centralnej części kraju ograniczonej pięciobokiem o wierzchołkach: Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Kraków, Warszawa. W skład tego rdzenia gospodarczego wchodzi również Łódź, konurbacja górnośląska oraz aglomeracja bydgosko-toruńska. Rozwój funkcji transportowych w „pięcioboku” wzmocni gospodarczy rdzeń kraju, intensyfikując w jego wnętrzu procesy społeczne i gospodarcze, których efektem będzie także wzmocnienie zróżnicowanych działań prorozwojowych i zagospodarowania przestrzennego.

„Rdzeń gospodarczy” charakteryzuje się wyższą dynamiką procesów przestrzennych względem otaczającego go „zielonego pierścienia”. System głównych powiązań transportowych wewnątrz kraju oraz połączeń z krajami sąsiednimi pozwoli lepiej zintegrować obszar rdzenia z otaczającym go pierścieniem i jego głównymi ośrodkami: Szczecinem, Olsztynem, Białymstokiem, Lublinem i Rzeszowem.

Rysunek 4.3. Struktura przestrzenna Polski i jej przekształcenia



Źródło: Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku, IGiPZ PAN, Warszawa 2006.

Wewnętrzne i zewnętrzne powiązania funkcjonalne

Przez Polskę przechodzą cztery z wyznaczonych korytarzy transportowych wiążących Zachodnią Europę z Europą Środkową i Wschodnią, pokrywając się z trasami projektowanych autostrad A1, A2, A4 i drogą ekspresową Warszawa – Kowno – Ryga – Tallin – Helsinki.

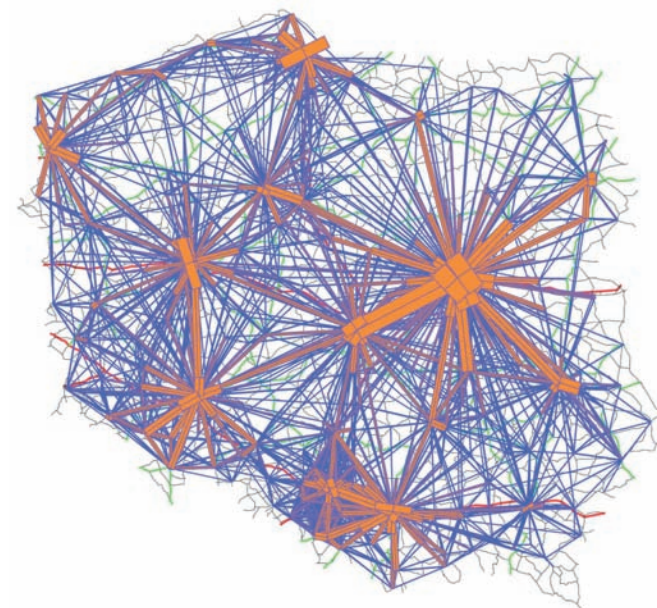
Polska mimo centralnego położenia na kontynencie znajduje się w pozycji kraju peryferyjnego, co szczególnie dotyczy regiony położone na wschód od linii Wisły. Szansę na w miarę szybką integrację z gospodarką światową i europejską mają polifunkcyjne obszary metropolitalne, zachodnie pogranicze oraz wybrane ośrodki regionalne, miejsca lokowania zagranicznych inwestycji oraz centra turystyczne. Rozwój powiązań międzynarodowych, ściśle związany z rozwojem infrastruktury transportowej kraju, determinuje przyszły rozwój gospodarczy, a także możliwości pełnej integracji z pozostałymi regionami UE. Z punktu widzenia strategicznego bezpieczeństwa i rozwoju Polski kwestia ta ma kardynalne znaczenie. Tranzytowe położenie Polski na kontynencie, o ile zostanie wykorzystane, będzie też wzmacniać jej znaczenie pomostu między wschodem i zachodem Europy.

Potrzebę nowego spojrzenia na kształtowanie sieci infrastruktury transportowej przedstawia mapa odwzorowująca system podstawowych powiązań funkcjonalnych: relacji wewnętrznych, istotnych powiązań zewnętrznych oraz relacji tranzytowych. Priorytetem powinna być budowa powiązań infrastrukturalnych między obszarami metropolitalnymi oraz na kierunkach ważnych dla polskiego eksportu. Należy również przywrócić Warszawie rolę podstawowego węzła nowoczesnej infrastruktury transportowej.

Rysunek 4.4. Ruch tranzytowy samochodów ciężarowych (prognoza do 2025 r.)



Rysunek 4.5. Ruch samochodów osobowych, podróże o motywacji biznesowej (prognoza do 2025 r.)



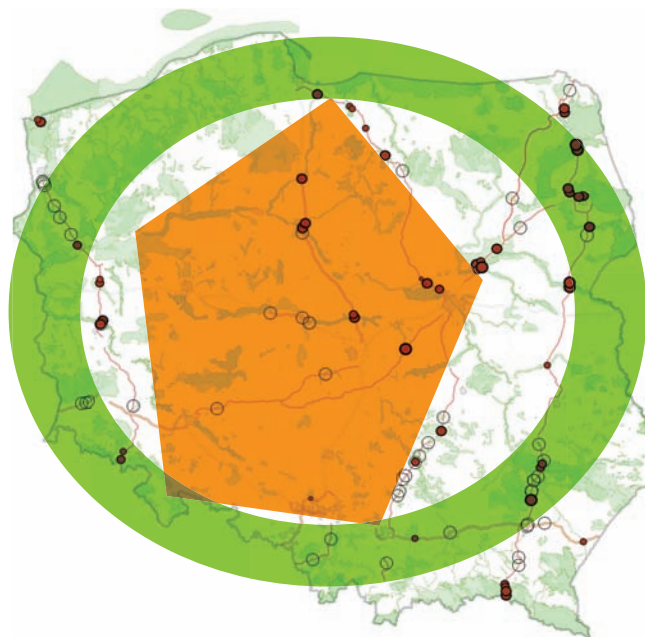
Źródło: Studium układu dróg szybkiego ruchu w Polsce, układ kierunkowy do 2025 wraz z analizą podziału funkcjonalnego sieci drogowej, Politechnika Warszawska, Warszawa 2008.

Infrastruktura drogowa

Rozwój infrastruktury drogowej wymaga szukania kompromisu między ochroną obszarów cennych przyrodniczo a rozwojem gospodarczym.

Podstawowym dylematem jest potencjalna kolizyjność środowiskowa rozbudowy infrastruktury drogowej na obszarach rozwoju poza rdzeniem gospodarczym (pięciobokiem). Rysunek 4.6 przedstawia potencjalne kolizje środowiskowe związane z planowanymi budowlami dróg w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych. Kolizje te są znane już na etapie usuwania barier rozwoju i mogą wpływać na tworzenie infrastruktury dróg szybkiego ruchu, zapewniającej podstawowe powiązania funkcjonalne, z uwzględnieniem priorytetu krajowych relacji wewnętrznych, istotnych powiązań zewnętrznych oraz relacji tranzytowych. Kolizyjność zamierzeń infrastrukturalnych będzie rosła w miarę uzupełniania powiązań międzynarodowych (szczególnie we wschodniej Polsce) oraz wewnętrznych – służących restrukturyzacji obszarów, mających potencjał rozwojowy oraz rentę lokalizacyjną w następnej dekadzie (na obszarze północno-zachodniej, północno-wschodniej oraz południowo-wschodniej Polski, oznaczonym na mapie zielonym pierścieniem). Infrastruktura drogowa będzie bowiem podstawą rozwoju tych obszarów, ale może też być przyczyną ich degradacji środowiskowej. Rozważania nad tym dylematem można sprowadzić do odpowiedzi na pytanie: czy promować rozwój infrastruktury poza rdzeniem gospodarczym, czy też zachować zielony pierścień w maksymalnie niezmiennym środowiskowo kształcie.

Rysunek 4.6. Potencjalna kolizyjność zadań zawartych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012.



Źródło: Prognoza oddziaływania na środowisko dla Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, Warszawa 2006.

Trzeba też postawić pytanie o sposób rozwoju infrastruktury drogowej na tych obszarach. Można to bowiem robić, promując czyste gałęzie przemysłu, takie jak turystyka (zapewnienie wysoko przepustowego połączenia z centralnym miejscem obszaru turystycznego) albo też budując dla danego obszaru sieć powiązań międzynarodowych i krajowych, co będzie prowadzić do przyspieszenia rozwoju gospodarczego całego obszaru, niekoniecznie jednak w sposób zrównoważony środowiskowo.

Od rozstrzygnięcia tego dylematu w dużym stopniu zależy przyszłość gospodarcza Polski. Harmonijne rozwiązanie tego problemu musi prowadzić do decyzji uruchamiających ramy dla inwestycji infrastrukturalnych przestrzeni geograficznej północnej Polski w układzie od zachodu do wschodnich części kraju. Kwestią istotną tej „północnej arterii komunikacyjnej” jest to, jaki to będzie rodzaj połączeń.

- Kolizyjność zadań
- znacząca
 - umiarkowanie znacząca
 - umiarkowana
 - nieznaczająca
 - praktycznie pomijalna
 - brak oceny
 - zadania podstawowe
 - autostrady
 - drogi ekspresowe

Infrastruktura drogowa

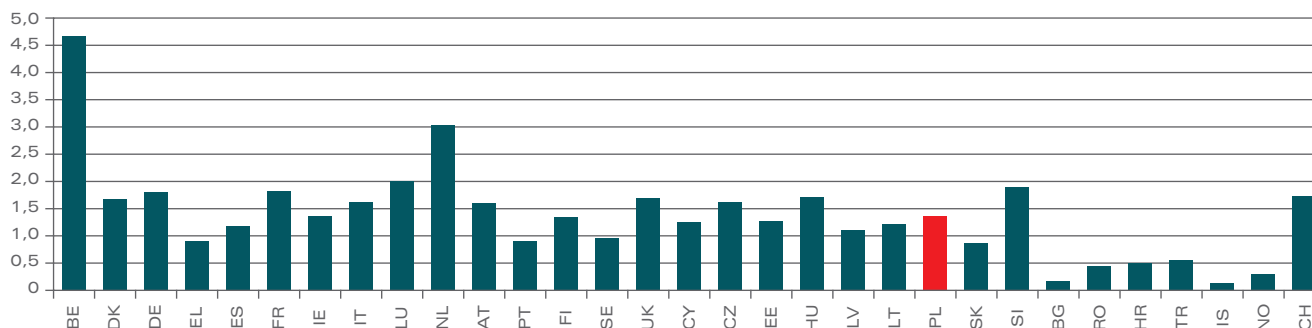
Mimo dobrego wskaźnika ogólnej gęstości sieci dróg, w Polsce jest zbyt mało dróg szybkiego ruchu.

W Polsce wskaźnik gęstości całej sieci dróg wynosi ok. 1,21 km/km² powierzchni kraju (121 km/100 km²) i nie odbiega zasadniczo od wskaźnika gęstości dróg w większości krajów europejskich. Porównywalny jest ze średnim wskaźnikiem gęstości dróg w Europie w 2005 r., który kształtował się na poziomie 1,4 km/km² powierzchni.

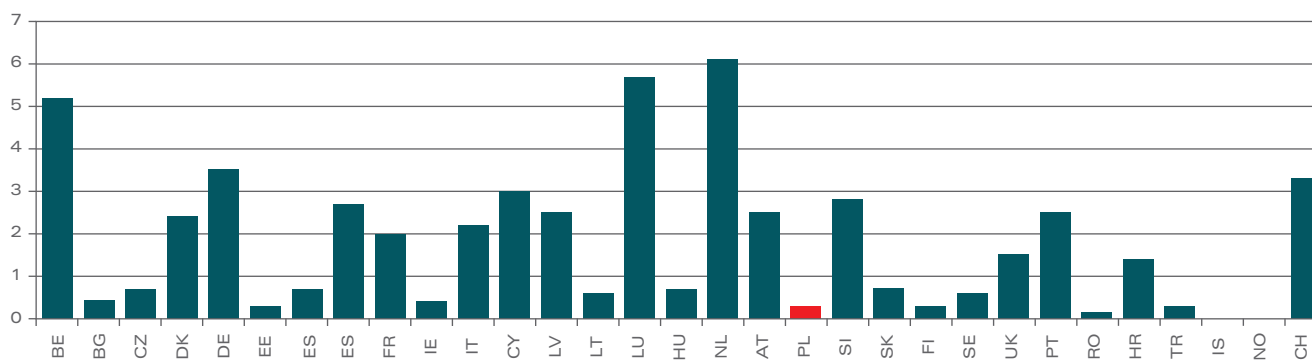
Różnice są natomiast widoczne w przypadku dróg szybkiego ruchu. W Polsce na 100 km² powierzchni kraju przypadało w 2005 r. ok. 0,17 km autostrad (1,7 km/1000 km²). Jest to jeden z najniższych wskaźników w Unii Europejskiej, w której w 2005 r. średnia dla 25 krajów członkowskich wynosiła 13 km na 1000 km². Obecnie mamy w Polsce 763 km autostrad i 428 km dróg ekspresowych, co daje stan 1 191 km dróg szybkiego ruchu. Wskaźnik gęstości autostrad wynosi obecnie 2,4 km/1000 km², zaś wskaźnik gęstości dróg szybkiego ruchu (autostrad i dróg ekspresowych) – 3,8 km/1000 km².

W docelowym układzie sieci autostrad i dróg ekspresowych szacuje się, że wskaźnik gęstości dróg szybkiego ruchu osiągnie poziom 23 km/1000 km², przy czym wskaźnik gęstości autostrad będzie na poziomie 6,4 km/1000 km². Nadal zatem będzie to jedynie 50% poziomu wskaźnika osiąganego obecnie przeciętnie w krajach UE.

Rysunek 4.7. Gęstość całej sieci dróg w Polsce na tle innych krajów europejskich w 2005 r. (km/km²)



Rysunek 4.8. Gęstość sieci autostrad w Polsce na tle innych krajów europejskich w 2005 r. (km/1000 km²)



Źródło: Eurostat, European Road Statistics 2008.

Infrastruktura drogowa – plany poprawy sytuacji

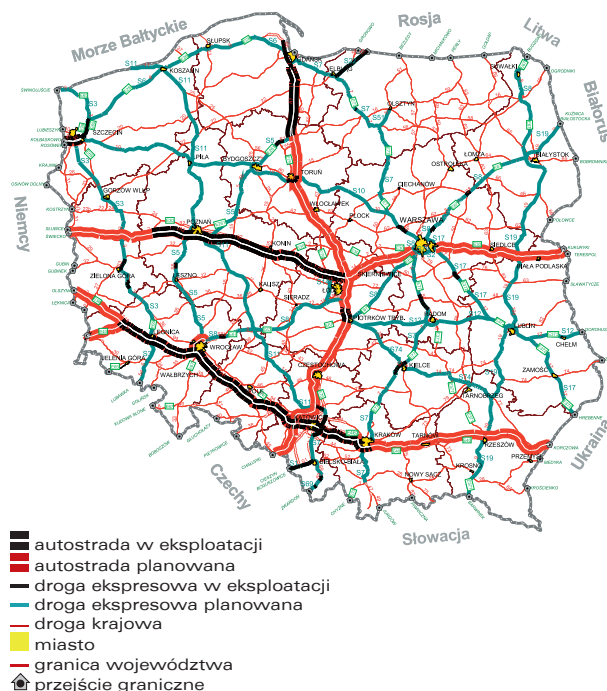
Układ docelowy sieci autostrad i dróg ekspresowych wzmocni podstawowe powiązania transportowe.

Największy aktualny program infrastrukturalny w Europie: Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 przewiduje wybudowanie ok. 3000 km autostrad i dróg ekspresowych. Jest to również największy program inwestycji publicznych w historii Polski – przewidywane nakłady to 121 mld zł, w tym około 15% środków zostanie wydane na autostrady, blisko 39% na drogi ekspresowe i 5% na budowę obwodnic.

Program przewiduje w szczególności:

- utworzenie sieci autostrad o łącznej długości 1 779 km, w tym budowę 1 105 km autostrad (z czego około 41% w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego);
- utworzenie sieci dróg ekspresowych o łącznej długości 2 274 km, w tym budowę 1 980 km dróg ekspresowych;
- budowę co najmniej 428 km obwodnic w miejscowościach dotkniętych wysoką uciążliwością ruchu tranzytowego;
- modernizację blisko 1 600 km dróg krajowych, w tym wzmocnienie nośności oraz poprawę stanu utrzymania, tak by w 2013 r. co najmniej 75% sieci dróg krajowych osiągnęło stan dobry, a 10% stan dostateczny;
- przebudowę wybranych odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu, w tym uruchomienie programu uspokojenia ruchu na drogach przechodzących przez małe miejscowości i przejazdy kolejowe;

Rysunek 4.9. Sieć autostrad i dróg krajowych w Polsce. Układ z 13 lutego 2007 r.



- poprawę warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i obsługi ruchu w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach miejskich.

Obecne procesy planowania i kształtowania docelowego układu podstawowych dróg krajowych w Polsce należy rozpatrywać w perspektywie historycznej – wpływ na ich przebieg mają złożone, wzajemnie na siebie oddziałujące czynniki społeczne, gospodarcze, przestrzenne i środowiskowe, a także polityczne. **Nowe potrzeby i wyzwania związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nakładają się na trwający od blisko 90 lat i ciągle jeszcze niezakończony proces przezwyciężania skutków podziału terytorium Polski w wyniku rozbiorów z końca XVIII wieku.** Kształtujący się obecnie równoleżnikowo-południkowy układ autostrad i uzupełniająca je sieć dróg ekspresowych, obejmuje docelowo około 2000 km autostrad oraz 5200 km dróg ekspresowych (patrz mapa) – mają być stworzone do lat 2020–2025. Należy jednak założyć, że ostateczny kształt tego systemu determinować będą wzajemnie na siebie oddziałujące, a częściowo także kolidujące priorytety. Przed Polską stoi szczególne wyzwanie, jakim jest konieczność przezwyciężenia negatywnego wizerunku kraju o złym stanie infrastruktury drogowej i mało wydajnej infrastrukturze kolejowej. Większość aglomeracji istotnych dla procesów społeczno-gospodarczych jest niedostatecznie skomunikowana między sobą i z ośrodkami w innych krajach. Utrwała to stereotyp kraju o peryferyjnym – ze względu na stopień dostępności – charakterze, determinując w negatywny sposób zainteresowanie potencjalnych inwestorów prowadzeniem w naszym kraju działalności gospodarczej.

Transport lotniczy

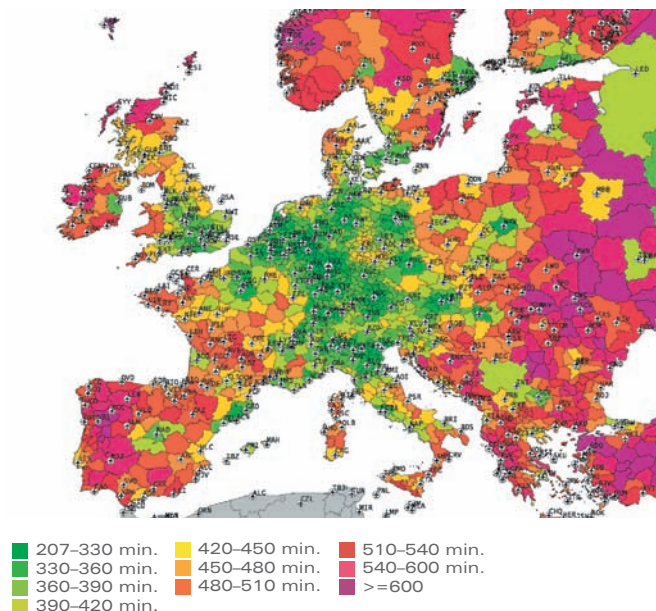
Niewystarczająca oferta połączeń lotniczych przekłada się na niską dostępność polskich regionów drogą lotniczą.

Niewystarczająca oferta połączeń lotniczych: krajowych, europejskich i międzykontynentalnych powoduje, że dostępność polskich regionów drogą lotniczą jest znacznie niższa niż w wypadku rozwiniętych państw Europy Zachodniej.

Dostępność wyrażana jako uśredniony czas podróży z próbki wybranych portów Europy (albo świata – w razie analizowania dostępności w skali globalnej) jest jednym z podstawowych parametrów oceny zdolności rozwoju. Zbyt długi czas podróży, wynikający ze stosunkowo skromnej oferty obsługiwanych kierunków – z portów regionalnych głównie jako połączenia z przesiadkami – oraz z rozkładu lotów niezbyt odpowiadającego potrzebom biznesu, pogarsza pozycję Polski w staraniach o zwiększenie udziału inwestycji zagranicznych nawet w porównaniu z „nowymi krajami UE”. Zbyt mała dostępność drogą powietrzną nie zapewnia Polsce wystarczającej przewagi konkurencyjnej w walce o zwiększanie udziału w globalnym podziale pracy.

Zbyt mała oferta połączeń odpowiednio w każdym segmencie ruchu: biznesowego, wakacyjnego i „lowcostów” powoduje wymierne straty. Z powodu skromnej oferty przewozowej w zachodnich regionach Polski w 2008 r. ok. 3 mln Polaków skorzystało z oferty portów lotniczych w Berlinie i Dreźnie.

Rysunek 4.10. Dostępność drogą powietrzną na obszarze Europy (średni czas podróży do reprezentatywnej próbki portów lotniczych, w minutach), 2007



Źródło: MKMetric, Karlsruhe (2008).

Konieczne i możliwe jest szybkie zwiększenie dostępności polskich regionów za pomocą transportu lotniczego. W tym celu należy rozwinąć siatkę połączeń zagranicznych z polskich regionalnych portów lotniczych oraz siatkę połączeń krajowych zarówno przesiadkowych prowadzących przez Warszawę, jak i połączeń bezpośrednich z pominięciem Warszawy. Sieć portów lotniczych objęta jest rządowym „Programem rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych” i prawdopodobnie wymaga jedynie uzupełnienia o lotniska w rejonie Suwałk i Bieszczad.

Transport lotniczy

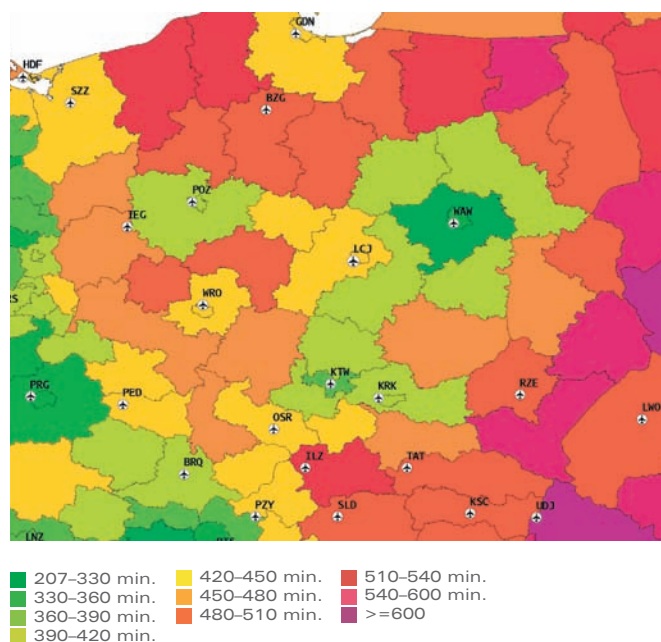
Dostępność drogą powietrzną na obszarze Polski jest niska.

Niska dostępność drogą lotniczą różnych regionów i miast w Polsce wpływa niekorzystnie na kooperację biznesową. Zwiększony czas podróży oznacza większe koszty dojazdu – istotne na przykład w wypadku zagranicznych inwestycji z dala od głównych portów lotniczych. Kalkulacja kosztów musi uwzględniać wartość czasu spędzonego w podróży. Zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa są zainteresowane odbyciem jej w ciągu jednego dnia, aby uniknąć kosztów hotelu i dodatkowej diety.

Zwiększenie dostępności polskich miast wymaga rozwoju bezpośrednich połączeń krajowych oraz bezpośrednich połączeń zagranicznych z polskich regionalnych portów lotniczych odpowiednio do potrzeb biznesu, tzn. umożliwiających wykonanie podróży jednodniowej, co nie jest łatwe przy korzystaniu z połączeń przesiadkowych.

Podobnie szerokość oferty połączeń czarterowych w oczywisty sposób zmienia szlaki turystyki zagranicznej Polaków. Pytanie, którego nie można pozostawić bez odpowiedzi, dotyczy jednak tego, czy rozbudowa sieci połączeń lotniczych o krajowym charakterze będzie efektywna kosztowo. I czy rzeczywiście wszystkie regiony z ograniczonością połączeń lotniczych potrzebują uczestnictwa w tej sieci. Tam, gdzie istnieją przesłanki rozwojowe, ekonomiczne (np. turystyka, powstające centra rozwoju czy bliskość zagranicznego portu lotniczego i wzrost kontaktów handlowych z tym rejonem, np.

Rysunek 4.11. Dostępność drogą powietrzną na obszarze Europy (średni czas podróży do reprezentatywnej próbki portów lotniczych, w minutach), 2007



Źródło: MKmetric, Karlsruhe (2008).

na linii Rzeszów–Lwów), warto rozważać takie projekty. Gdzie indziej jednak może lepiej stworzyć inne możliwości dostępności transportowej, jak najefektywniej skojarzone z siecią lotniczą w innych miejscach.

Transport lotniczy jest ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego

Rozwój transportu lotniczego katalizuje innowacyjność w pobliżu portów lotniczych.

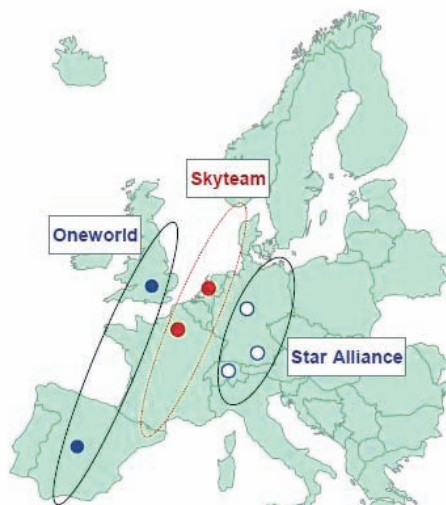
Sukces gospodarczy jest funkcją dostępności. Najszybsze efekty przynosi inwestowanie w rozwój transportu lotniczego. Pokazujemy obok efekty takich inwestycji w gospodarce europejskiej.

Każda odnosząca sukcesy gospodarka narodowa kontroluje transport lotniczy o zasięgu globalnym, tzn. dysponuje portem przesiadkowym (hubem) o zasięgu międzykontynentalnym oraz dominującą linią lotniczą o statusie przewoźnika narodowego. W wypadku Polski niezbędna do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej poprawa dostępności drogą lotniczą powinna być celem strategicznym.

Porty lotnicze stymulują rozwój gospodarczy. W pobliżu portu każdego lotniska międzykontynentalnego powstaje „global city”. Wokół pozostałych portów o zasięgu kontynentalnym szybko rosną „core cities”. W Polsce przyszłe Lotnisko Centralne zlokalizowane na skrzyżowaniu głównych szlaków komunikacyjnych i w pobliżu trasy planowanej szybkiej kolei (Ygrek) spowoduje rozwój aglomeracji Warszawa–Łódź, umożliwiając osiągnięcie pozycji „global city”, a realizując funkcje tranzytowe polskie lotniska regionalne (Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań i Wrocław) staną się europejskimi „core cities”.

Transport lotniczy jest również katalizatorem i motorem rozwoju innowacyjności. W bliskości portów lotniczych metropolie nabierają charakteru „ideopolis” – kluczowych węzłów w gospodarce opartej na wymianie informacji i wiedzy. Dostępność dla globalnych przepływów wykwalifikowanych pracowników przyczynia się do wymiany idei, wytwarza kreatywne synergie, ma więc kluczowe znaczenie dla rozwoju nowoczesnej gospodarki.

Rysunek 4.12. Konkurencja europejskich aliansów



Źródło: Aeroports de Paris.

Hub międzykontynentalny (lotniczy port przesiadkowy) jest magnesem dla globalnych korporacji, które – jak tego dowodzi praktyka ostatnich dziesięcioleci – chętnie się w jego pobliżu osiedlają. Osiągnięcie tego celu wymaga jednakże sieci połączeń międzykontynentalnych odpowiadającej potencjałowi polskiego rynku w kraju i za granicą (Polonia) oraz kierunkom zainteresowania i rozwoju polskiej gospodar-

Rysunek 4.13. Obszary ciążenia portów lotniczych – potencjał popytu w promieniu 200 km (w milionach mieszkańców zamieszkanych na danym obszarze)



Źródło: Aeroports de Paris.

ki. Należy więc uwzględnić stale istniejący potencjał popytu na podróże lotnicze w kierunku Ameryki Północnej oraz rosnące znaczenie Chin, Indii i innych krajów azjatyckich. Aby stworzyć w Polsce hub międzykontynentalny, dominujący w Polsce przewoźnik (PLL LOT) w 2020 r. musiałby dysponować flotą minimum 30–40 samolotów dalekiego zasięgu oraz około 100 samolotów średniego i bliskiego zasięgu.

Ważną miarą jakości infrastruktury kolejowej jest jej dostępność

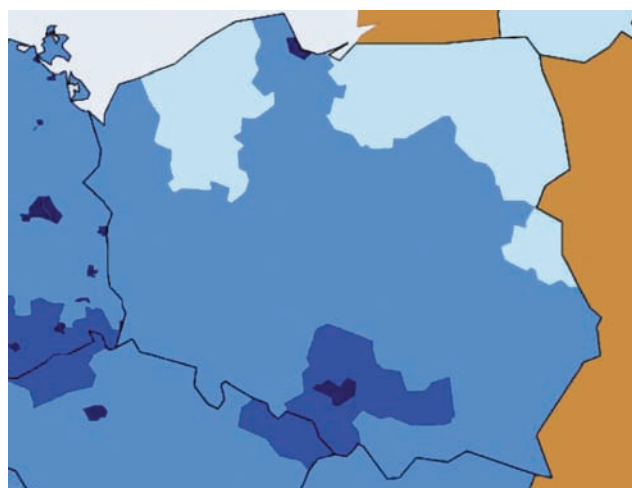
Dominujący obszar Polski cechuje niska dostępność transportu kolejowego.

Jednym z podstawowych czynników determinujących dostępność transportu kolejowego jest gęstość infrastruktury na danym obszarze. Kluczowe znaczenie ma przy tym infrastruktura pozostająca w eksploatacji. Innym istotnym czynnikiem jest zdolność przepustowa tej infrastruktury.

W Polsce dominująca część obszaru kraju charakteryzuje się średnią dostępnością, poza częścią województw północnych i północno-wschodnich, w których dostępność kolei jest niska. W aglomeracji śląsko-krakowskiej dostępność jest wysoka, a na Górnym Śląsku i w Trójmieście nawet bardzo wysoka. Jednak o wysokiej dostępności w tych dwóch wypadkach decyduje w większym stopniu gęstość sieci regionalnej i lokalnej oraz bocznic niż gęstość sieci międzynarodowej i transeuropejskiej – w Polsce stosunkowo rzadkiej i nierównomiernie rozmieszczonej. Na obszarach północnych, charakteryzujących się najgorszą dostępnością kolei, następuje poprawa. W północno-wschodniej Polsce kluczowe zmiany będą związane z budową Rail Baltica i połączenia z Kaliningradem.

Deficyt transportu kolejowego na obszarach północnych, a zwłaszcza północno-wschodniej Polski ma przyczyny w historycznych uwarunkowaniach tworzenia się potencjału rozwojowego Polski i zmianie funkcji niektórych obszarów (np. na Warmii i Mazurach część tras kolei pruskich pełniących funkcje gospodarcze zlikwidowano po II wojnie światowej). Kluczowe pytanie brzmi, czy obecne inwestycje w rozwój transportu kolejowego na tych terenach, przy silnej konkurencyjności transportu samochodowego, mają uzasad-

Rysunek 4.14. Dostępność obszarów Polski dla transportu kolejowego, mierzona gęstością linii kolejowych



słaba
 średnia
 dobra
 bardzo dobra

Źródło: baza danych ESPON, styczeń 2006.

nienie ekonomiczne (choć niewątpliwie mają je w kontekście wpływu transportu na środowisko – a są to tereny o dużej wrażliwości środowiskowej).

Dlatego decyzje dotyczące wzmocnienia sieci transportowej północnej części kraju (a w szczególności północno-wschodniej) powinny zapadać z uwzględnieniem wielu czynników i po analizie realnych szans rozwojowych tych regionów. Ważna jest również korelacja sieci transportowej nie tylko z obecną siecią osadniczą, ale też z jej kształtem np. po migracjach za 20 lub 30 lat.

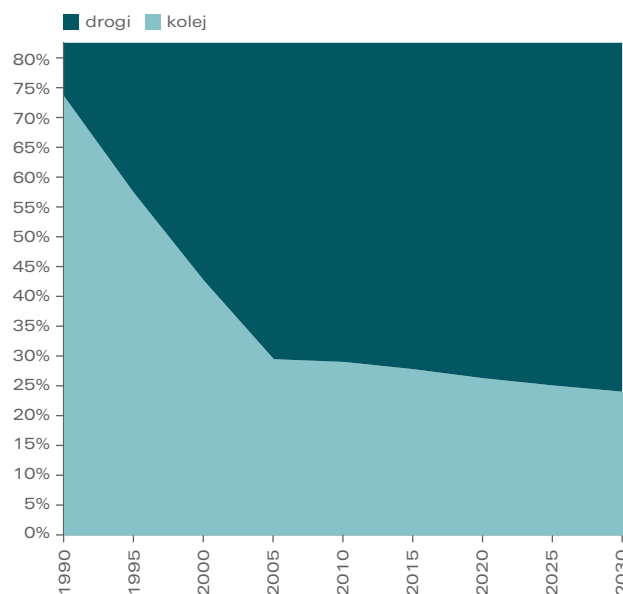
Jak widać, oznacza to, że ostateczne decyzje, dotyczące inwestycji w poprawę dostępności kolejowej określonych części kraju, nie mogą być tylko pochodną koncepcji rozwojowych samej kolei. Muszą stać się elementem spójnej polityki rozwoju regionalnego, dostrzegającej wymiary przestrzenne, ekonomiczne, osadnicze (miasta i suburbia oraz wieś, które trzeba połączyć) i cywilizacyjne. Powinny być też powiązane z koncepcją rozwoju szerszego obszaru po analizie potencjalnych więzi gospodarczych, turystycznych itd. z terenami Litwy czy Białorusi w wypadku Warmii i Mazur. Koszty inwestycyjne, poniesione na rozwój dostępności transportu kolejowego niektórych regionów Polski, muszą przynieść określoną stopę zwrotu. Przyjęcie takich założeń powinno być np. podstawą decyzji dotyczących uruchamiania w linii od północno-wschodniej części Polski do centrum kraju i w kierunku zachodnim kolei intermodalnej („tiry na tory”), o ile będzie to efektywne ekonomicznie, bo na pewno przyniesie korzyści środowiskowe.

Spada udział transportu kolejowego w przewozach towarowych

Malejące znaczenie transportu kolejowego jest trendem europejskim.

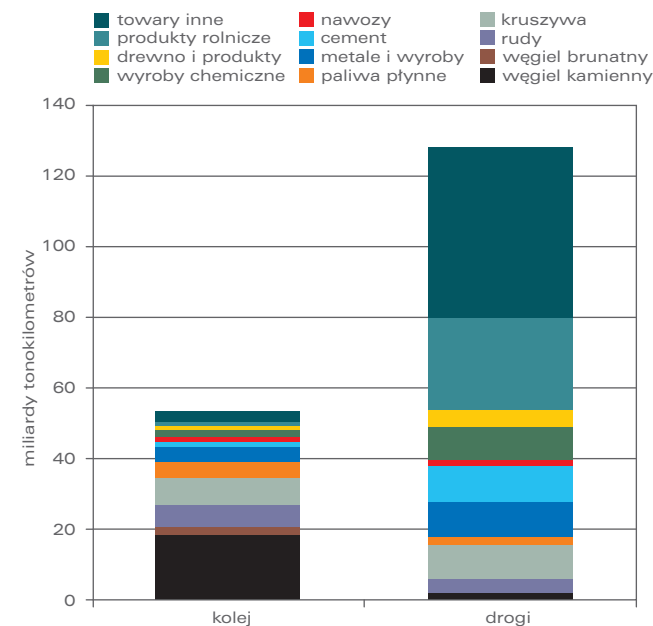
W latach 80. XX wieku transport kolejowy był w Polsce głównym środkiem przewozu towarów. W latach 90. rozpoczął się trwający do dzisiaj gwałtowny spadek udziału tej gałęzi transportu – z około 70% w 1990 r. do około 30% w 2005 r. Udział transportu kolejowego w Polsce w całej pracy przewozowej w porównaniu z innymi krajami europejskimi jest nadal duży – średnia europejska wynosi 18%. Zmiany infrastruktury wykorzystywanej do transportu towarów są elementem zachodzących globalnie procesów modernizacji. Przewiduje się, że do 2030 r. udział transportu kolejowego w Polsce – tak jak i w całej Europie – będzie nadal spadał, choć w dużo wolniejszym tempie niż dotychczas. Warunkiem spowolnienia spadku – lub odwrócenia trendu – jest jednak poprawa stanu technicznego infrastruktury kolejowej. Do rozwoju przewozu towarów w przyszłości przyczyni się również w znacznym stopniu wzrost handlu międzynarodowego w krajach wokół Polski. Jednocześnie modernizacja sieci drogowej spowoduje wzrost przewozów drogowych. Kolej nadal odgrywa istotną rolę przy transporcie określonych kategorii surowców, przede wszystkim ładunków masowych – takich jak węgiel kamienny, produkty ropopochodne, inne chemikalia i kruszywa. Niezbędna jest jednak poprawa jakości oferty, przede wszystkim rytmiczności dostaw. Terminowość i rytmiczność są szczególnie istotne w wypadku kruszyw, obiecującego rynku przewozów towarowych, związanego z inwestycjami w drogownictwie. W dziedzinie innych towarów rynku na rzecz transportu samochodowego jest trendem oczywistym – ze względu na jego większą terminowość, dostępność usług

Rysunek 4.15. Przewozy towarowe do 2030 r. w podziale na kolej i transport drogowy



śledzenia przesyłek czy zapewnienie usługi „od drzwi do drzwi”. Kolej może jednak służyć jako przewoźnik pomiędzy centrami logistycznymi również takich towarów, pod warunkiem poprawy jakości usług.

Rysunek 4.16. Liczba wykonanych tonokilometrów (w mld/rok) w transporcie kolejowym i drogowym w latach 2005–2006 w grupach ładunków



Źródło: Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 r.

Przewozy kolejowe – zmieniające się trendy

Rysunek 4.17 przedstawia prognozę dla całkowitej działalności przewozowej w nadchodzących dwudziestu latach. Zmiany strukturalne w gospodarkach nowych państw członkowskich, a mianowicie rozrost sektora usług oraz produkcji przemysłowej o wysokiej wartości dodanej (charakteryzującej się niską intensywnością przewozów towarów) powoduje zmniejszenie zależności między wzrostem przewozu towarów a wzrostem PKB.

Kolejowe przewozy towarowe w Polsce koncentrują się na przewozach towarów nisko przetworzonych, takich jak węgiel, rudy żelaza, minerałów surowe i przetworzone (rysunek 4.16 na poprzedniej stronie). Szacuje się, że ich udział w przewozach ładunków transportem kolejowym ogółem wzrósł z 58% w latach 90. XX w. do około 65% obecnie. Niemasowe przewozy wagonowe (przewóz ładunków w pojedynczych wagonach) – są szczególnie mało konkurencyjne w stosunku do transportu samochodowego.

System kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce jest podzielony na cztery podsystemy: przewozy międzyaglomeracyjne kwalifikowane (wymagające wykupienia rezerwacji miejsca), międzyregionalne, aglomeracyjne i regionalne. W ostatnich latach struktura kolejowych przewozów pasażerskich ustabilizowała się. Przewozy kwalifikowane to około 2,5% podróży, międzyregionalne 16–17%, aglomeracyjne i regionalne 82%, a międzynarodowe około 1%. Przeciętny podróżny odbywa przejazd na dystansie około 70 km.

Widać wyraźnie na podstawie analizy trendów od 1990 roku, jak zmienia się korzystanie z różnych środków transportu przez pasażerów (rysunek 4.18). Wyrazem zmian cywilizacyj-

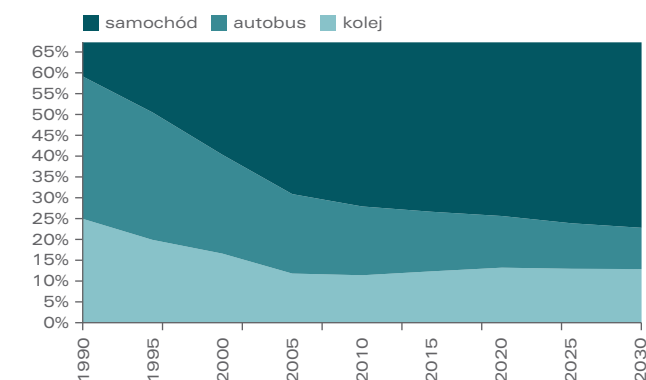
Rysunek 4.17. Prognozowany wzrost przewozów kolejowych w nowych krajach członkowskich w latach 1990–2030



Źródło: Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku.

nych jest rosnąca rola transportu samochodowego (prywatne podróże, przejazdy samochodami służbowymi w dziedzinie usług – szczególnie sprzedaży i marketingu), zmniejszające się

Rysunek 4.18. Przewozy pasażerskie do 2030 r. przy podziale na transport kolejowy i autobusowy oraz samochody prywatne



znaczenie transportu publicznego autobusowego i znaczne obniżenie roli kolejowego transportu pasażerskiego. Czynnikiem przyspieszającym ten rodzaj trendu w Polsce jest niewątpliwie niewydolność oferty publicznej w transporcie pasażerskim (sprawność usług, cena, możliwa satysfakcja klientów). Gdyby jednak w obrębie szeroko pojętych aglomeracji wzrosła rola publicznej oferty w transporcie pasażerskim, to może trend nastawiony na stały wzrost użytkowania samochodów prywatnych uległby spowolnieniu. Jest to istotne ze względu na ochronę środowiska z jednej strony, a na przepustowość transportową wielkich aglomeracji – z drugiej.

Przewozy kolejowe pasażerów dzielą się na podsystemy różniące się zasięgiem działania

Następuje wzrost przewozów aglomeracyjnych i kwalifikowanych – deficytowość przewozów regionalnych.

W ostatnim okresie istotnie wzrosło znaczenie przewozów kwalifikowanych w systemie transportowym kraju. Pociągi w tym podsystemie wykonują około 13% pracy przewozowej (mierzonej w pasażerokilometrach, jako iloczyn długości trasy i liczby przewiezionych pasażerów), a średnia odległość przejazdu wynosi około 330 km. Pociągi międzyregionalne stanowią nadal ważny element w przejazdach na średnie odległości. Również wielkości przewozów aglomeracyjnych zwykle wykazują tendencję wzrostową.

Podstawowe założenia prognoz mówią, że przewozy pasażerów będą w okresie 2000–2030 rosły z szybkością 1,4% rocznie – mimo dotychczasowego spadku, obserwowanego od 1990 r.

Zasadniczym mankamentem transportu pasażerskiego jest brak instrumentów do koordynacji działania poszczególnych podmiotów w zakresie przygotowywania ofert przewozowych, eksploatacji, rozliczeń, a w szczególności wspólnego systemu dystrybucji usług.

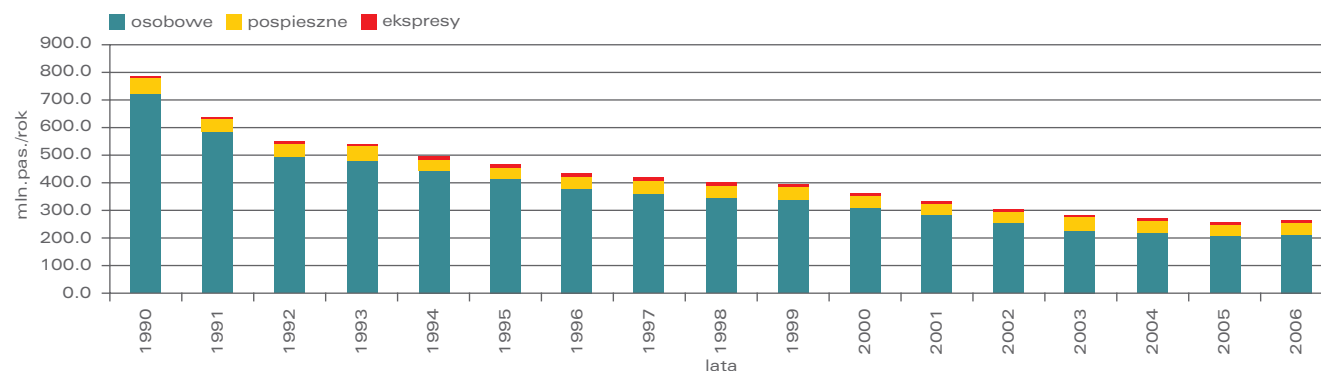
Prowadzenie regionalnych przewozów pasażerskich jest w Polsce działalnością deficytową. Deficyt od 2004 r. pokrywają instytucje zamawiające usługi regionalnych przewozów pasażerskich: samorządy wojewódzkie, które od 2004 r. finansują je z dochodów własnych. W ostatnich latach powstają spółki samorządowe i firmy prywatne obsługujące pasażerskie przewozy regionalne, jednak ich działalność jest możliwa tylko przy zewnętrznym finansowaniu

powstającego deficytu. Również przewozy międzywojewódzkie wymagają dofinansowywania z budżetu państwa.

Dopiero nowy model – usamorządowanie kolei regionalnych (od 2009 r.) oraz uzgodnienie w porozumieniu między państwem a samorządami nakładów inwestycyjno-modernizacyjnych na regionalne przewozy w latach 2009–2020 (7,5 mld zł) – daje szansę na efektywność ekonomiczną tego segmentu transportu kolejowego.

Natomiast świadczenie usług pasażerskich przewozów ponadregionalnych o charakterze przewozów kwalifikowanych jest działalnością rentowną. Szanse rozwoju mają również przewozy aglomeracyjne (o czym była już mowa na poprzedniej stronie). Znaczenie tego segmentu rynku wynika z postępującej urbanizacji kraju w połączeniu z tendencją do zamieszkiwania poza centrami miast, ale przy zachowaniu codziennych przemieszczeń związanych z pracą, edukacją czy kulturą.

Rysunek 4.19. Przewóz pasażerów przez PKP według rodzaju pociągu



Źródło: Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku.

Transport intermodalny, mimo powolnego wzrostu, ma marginalny udział w przewozach towarów

Przyczyną jest zły stan kolei, brak odpowiednich terminali i centrów logistycznych.

Na początku lat 90. XX w. nastąpił spadek ilości przewozów ładunków transportem intermodalnym (wykorzystującym więcej niż jedną gałąź transportu). Od 1992 r. obserwuje się jednak wzrost przewozów tego rodzaju, a w latach 2000–2007 ich skala wzrosła dwukrotnie, ale udział transportu intermodalnego w przewozach ładunków kolejowych nadal pozostaje nieznaczny (1,4% w 2007 r. w stosunku do całkowitej masy przewozowej).

Przyczyną takiej sytuacji na rynku przewozów intermodalnych w Polsce są następujące czynniki:

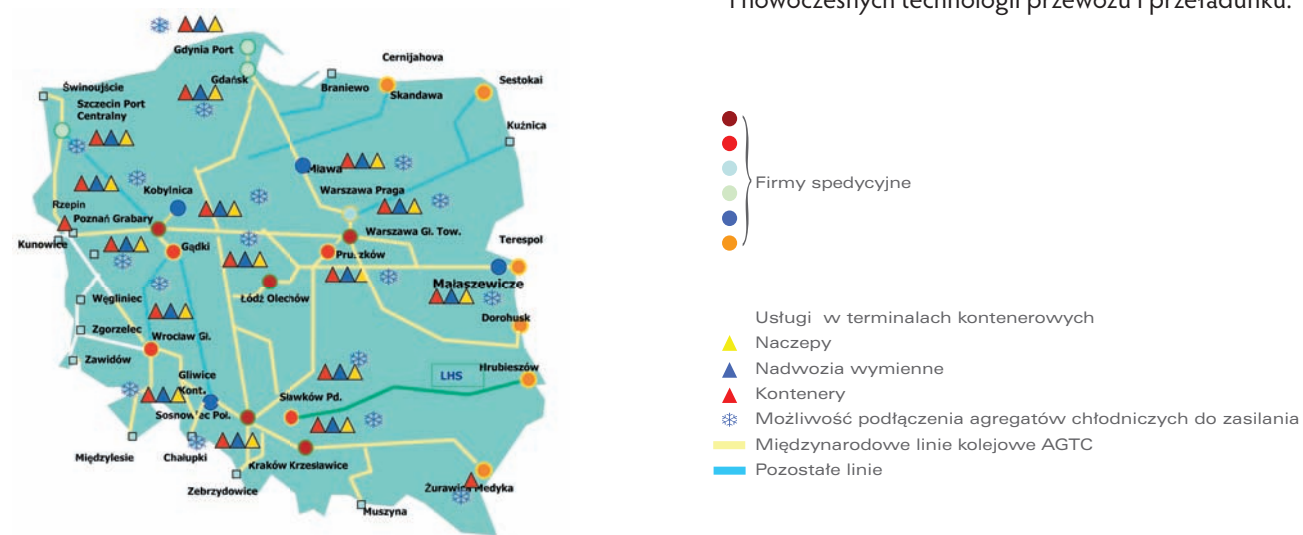
- Niski poziom inwestycji w tabor kolejowy oraz niezadowalający stan techniczny taboru i linii kolejowych.
- Brak wystarczającej liczby terminali kontenerowych i centrów logistycznych. Wskaźnik gęstości terminali w przeliczeniu na 1000 km linii kolejowych wynosi w Polsce 0,5, podczas gdy w innych krajach kształtuje się na poziomie 1,4–2.
- Dość wysokie opłaty za dostęp do infrastruktury, co powoduje, że transport kolejowy jest niekonkurencyjny w stosunku do drogowego. Opłaty za dostęp do infrastruktury w Polsce znajdują się na poziomie nieco wyższym od średniej europejskiej.
- Brak narzędzi informatycznych do śledzenia przesyłek w czasie przewozu.
- Brak gotowości kolei do sprostanania wymogom tego segmentu rynku.

Z punktu widzenia efektywności wymiany gospodarczej w układzie krajowym i międzynarodowym rozwój warunków dla transportu intermodalnego jest istotny z wielu powodów. Może bowiem przyspieszać rozwój sieci logistycznej ogólnie potrzebnej do kooperacji, jak również pozytywnie wpływać na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój.

Aby ta sytuacja ulegała sukcesywnej poprawie, konieczne są między innymi:

- wdrożenie nowoczesnych systemów wspomagających zarządzanie przewozami;
- budowa nowych i rozbudowa istniejących terminali i centrów logistycznych;
- przystosowanie taboru do przyszłej struktury ładunków i nowoczesnych technologii przewozu i przeładunku.

Rysunek 4.20. Terminale intermodalne w Polsce



Źródło: PKP Cargo S.A.

Infrastruktura kolejowa jest w coraz gorszym stanie

Zły stan techniczny linii kolejowych powoduje między innymi niskie prędkości jazdy pociągów. Średnia prędkość handlowa kolei to 23 km/h.

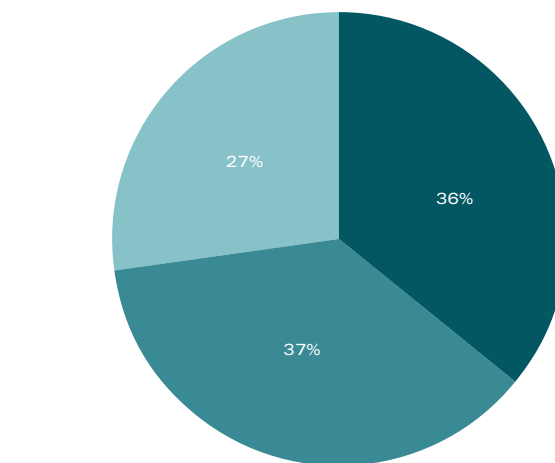
Zły stan techniczny linii jest charakterystyczny dla całej infrastruktury kolejowej kraju. Świadczy to o: 1. dużym zdekaptalizowaniu; 2. utrzymywaniu od lat niskiego poziomu zaangażowania środków na działalność bieżącą; 3. przestarzałych systemach i metodach pracy oraz braku odpowiednich narzędzi potrzebnych do utrzymywania linii pozwalających zmechanizować procesy naprawcze; 4. zbyt powolnym tempie inwestycji w infrastrukturę kolejową.

Widoczne obecnie tendencje i działania na rzecz poprawy stanu tej infrastruktury przyniosą pozytywne efekty. Jednak z uwagi na olbrzymie zaległości zmiany te ujawnią się dopiero za kilka lat. Problemem byłoby zaniechanie podjętych działań. Już dziś należy założyć, że istniejąca infrastruktura osiągnęła kres żywotności gwarantującej dostateczną przydatność, jakość i niezawodność.

Niska dopuszczalna prędkość kolei jest po części wynikiem złego stanu technicznego linii – ograniczenia prędkości są wprowadzane w celu wyeliminowania ryzyka eksploatacyjnego.

Prowadzone obecnie i w przyszłości inwestycje spowodują zwiększenie prędkości technicznej, głównie na ciągach pan-europejskich. Na ciągach głównych nadrabia się zaległości, ale nie jest to wynik satysfakcjonujący, ponieważ dekapitalizacja linii kolejowych (szczególnie poza układem sieci TEN-T – Trans-European Transport Networks) postępuje szybciej.

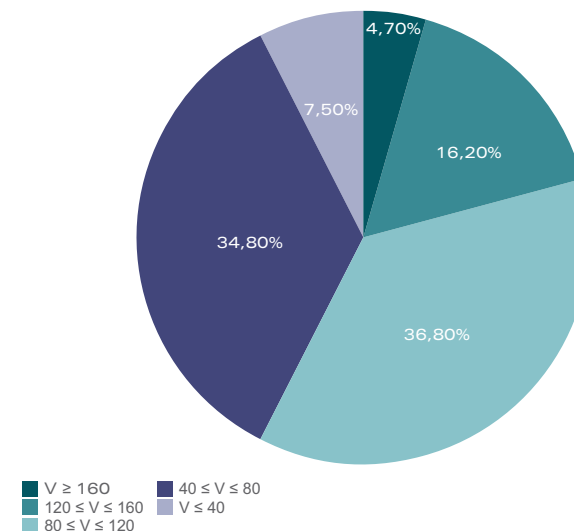
Rysunek 4.21. Stan techniczny linii eksploatowanych przez PKP PLK



■ dobry
■ niezadawalający
■ niezadawalający

Źródło: PKP PLK S.A.

Rysunek 4.22. Dopuszczalne prędkości jazdy pociągów na sieci linii zarządzanych przez PKP PLK (w km/h, średnia prędkość handlowa kolei – 23 km/h)



Źródło: PKP PLK S.A.

Infrastruktura kolejowa wymaga pilnych inwestycji

Do najważniejszych zadań należy stworzenie międzyaglomeracyjnych tras kolei dużych prędkości oraz modernizacja istniejących linii.

Lp.	Parametr	2007-2013	2014-2020	2021-2030
1	Budowa nowych linii	312 000	20 790 000	3 000 000
2	Modernizacja linii istniejących	26 184 600	22 458 500	19 121 000
3	Inwestycje odtworzeniowe	7 053 600	7 242 400	7 000 000
4	Oszczędne systemy sterowania	280 000	590 000	1 000 000
5	Razem	33 830 200	51 080 900	30 121 000

Źródło: Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku.

Powyższa tabela pokazuje prognozowane koszty modernizacji transportu kolejowego – faktyczne koszty mogą okazać się nieco wyższe od szacowanych. Bez zapewnienia odpowiedniego finansowania możliwości uzyskania celu, jakim jest poprawa konkurencyjności transportu kolejowego i zrównoważony rozwój całego systemu transportowego kraju, spadną praktycznie do zera. Obecnie luka finansowa wynosi około 30 mld zł. Konieczne jest zatem właściwe określenie wsparcia finansowego dla inwestycji kolejowych.

Efektami szczegółowymi działań inwestycyjnych będą między innymi:

- dla międzyaglomeracyjnych przewozów pasażerskich – nowoczesna sieć kolejowa o wysokim standardzie, łącząca największe aglomeracje i obejmująca docelowo linie dużych prędkości (prędkość do 300 km/h) oraz linie modernizowane do prędkości 200 km/h lub 160 km/h;
- dla przewozów pasażerskich w obszarze ciążenia dużych aglomeracji miejskich – wydzielone tory i pary torów na naj-

bardziej obciążonych odcinkach linii;

- dla przewozów towarowych we wszystkich segmentach rynku – nowoczesna sieć linii kolejowych z preferencją dla tych przewozów (specjalizacja linii);
- dla międzynarodowych przewozów pasażerskich i towarowych, szczególnie intermodalnych – interoperacyjność na liniach wchodzących w skład sieci TEN-T.

Najważniejszym elementem przyszłej sieci kolei dużych prędkości będzie linia Wrocław / Poznań – Łódź – Warszawa dostosowana do prędkości nie mniejszej niż 300 km/h. Linia ta wpisuje się w pasma przyspieszonego rozwoju, łącząc miasta o bardzo dużej dynamice: Wrocław i Poznań z Warszawą – i zapobiegając tym samym marginalizacji Łodzi. Po 2020 r. warto rozważyć przedłużenie linii dużych prędkości na zachód od Poznania, do Berlina i na południe od Wrocławia do Pragi, w celu wpisania polskiej sieci dużych prędkości w system europejski.

Rysunek 4.23. Zakładany układ tras dla kolei dużych prędkości (KDP), wraz z istniejącymi połączeniami z największymi miastami



Źródło: Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce.

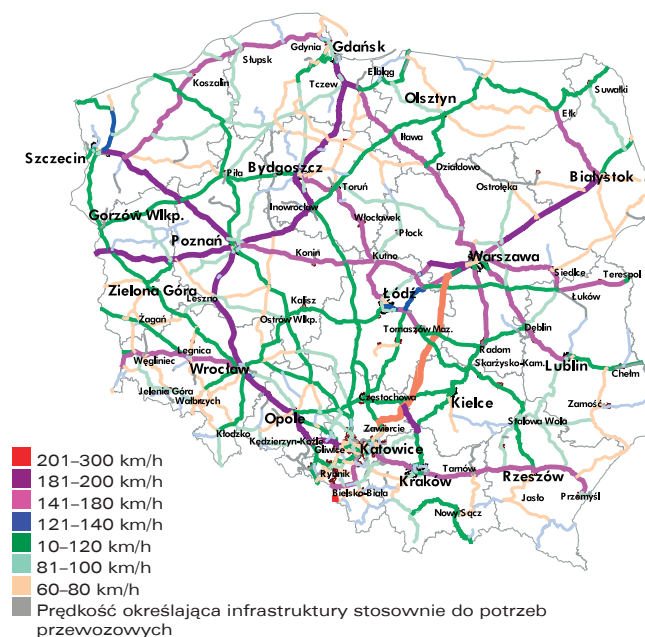
Transport kolejowy – potencjał rozwoju

Docelowa infrastruktura kolejowa ma zapewniać połączenia między najważniejszymi obszarami gospodarczymi kraju oraz poprawić dostępność z obszaru innych państw.

Ogólnie rozumiany program rewitalizacji transportu kolejowego w Polsce koncentruje się przede wszystkim na udrożnieniu podstawowych ciągów kolejowych w relacjach północ-południe oraz wschód-zachód. Obejmuje modernizację infrastruktury kolejowej, umożliwiającą uruchomienie przewozów pasażerskich i towarowych w pożądanych połączeniach, w tym między najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi kraju. Wiąże się to z poprawą dostępności Polski z obszaru pozostałych państw Unii Europejskiej, a także zaspokajają zapotrzebowanie na kolejowe połączenia w ruchu towarowym z najważniejszymi portami morskimi kraju, co zarazem korzystnie wpływa na ich międzynarodową pozycję konkurencyjną. Pozwala również na zwiększenie spójności terytorialnej kraju, ograniczając zjawisko marginalizacji mieszkańców niektórych regionów Polski.

Ważny jest również rozwój transportu kolejowego w skali aglomeracyjnej. W aglomeracjach miejskich kolej może zapewnić największą zdolność przewozową spośród wszystkich środków transportu, zaspokajając skutecznie masowe potrzeby przewozowe. Dalszy rozwój aglomeracji miejskich rozciągających się w promieniu około 30–40 km od ich centrum, będzie także generował rozwój tego systemu przewozowego. Doświadczenia innych krajów pokazują, że obok odpowiedniej oferty przestrzennej i czasowej zasadnicze znaczenie w przewozach aglomeracyjnych ma zintegrowany system taryfowy, umożliwiający komunikację wszystkimi środkami transportu publicznego na podstawie jednego biletu.

Rysunek 4.24. Docelowe prędkości na trasach kolejowych (w km/h)



Źródło: Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa, Program Rozwoju Kolei w Polsce do roku 2030, Łódź, 29 stycznia 2008.

Intensywny rozwój ruchu lotniczego w ostatnich latach i coraz większe potoki pasażerów przemieszczających się z centrów miast na lotniska, przeważnie położone daleko od tych centrów, wymagają zbudowania sprawnego systemu przewozowego – opartego w dużej mierze na kolei. W wielu miastach Europy i świata zbudowano linie kolejowe łączące centra miast z lotniskami, po których jeżdżą elektryczne zespoły trakcyjne nowej generacji o maksymalnych prędkościach do 200 km/h. Pociągi te są w stanie pokonać trasę długości około 50 km w czasie 20–30 minut ze średnią prędkością eksploatacyjną powyżej 100 km/h.

Jeśli zatem w nadchodzących jeszcze latach (do 2015 r.) w inwestycjach infrastrukturalnych będą dominować działania (w olbrzymiej części finansowane ze środków UE) na rzecz rozwoju dróg i autostrad, a także modernizacji kolei oraz sieci portów lotniczych, to po 2015 roku (z odpowiednim udziałem budżetu UE) powinna nastąpić reorientacja wzmacniająca rozwój kolei jako tego segmentu transportu, który będąc efektywny paliwowo oraz ekologicznie, może łączyć funkcje ekonomiczne z rolą oferty publicznej dla pasażerów z różnych obszarów. A także produktywnie łączyć różne typy transportu – lotniczego i samochodowego – przynosząc efekt synergii. Z tego właśnie powodu znaczenie kolei w nadchodzących dziesięcioleciach może rosnąć.

Transport wodny (morski i śródlądowy)

Tani i ekologiczny transport wodny może stać się dobrą alternatywą w wybranych segmentach rynku.

W perspektywie zobowiązań klimatycznych Polski oraz rosnących obrotów handlowych korzystanie z transportu wodnego może być szansą zarówno w wewnętrznej, jak i zagranicznej wymianie handlowej.

Transport śródlądowy

Polska żegluga śródlądowa jest najsłabiej użytkowanym środkiem masowego transportu towarów. W 2007 r. przewieziono 9,7 mln t ładunków, co oznacza 0,6% ogólnej masy przewiezionych towarów, z tego 3/4 stanowią piasek i żwir (4,8 mln t) i węgiel (1,8 mln t). Dodatkową barierą rozwoju tego sektora jest bardzo przestarzała flota rzeczna. Tabor złożony z 11 holowników, 242 pchaczy i 574 barek pływa w znacznej części poza granicami kraju. Polska jest także krajem najsłabiej użytkującym dostępny potencjał szlaków wodnych. 15-procentowy udział transportu wodnego w Niemczech, 7-procentowy na Węgrzech i w Rumunii pokazuje, jak wielki potencjał ma ta forma transportu w naszych warunkach geograficznych. W sumie jest to w Polsce łącznie 205,9 km na ponad 3659,1 km dróg żeglownych obejmujących trzy niepołączone ze sobą niewielkie odcinki Wisły i ujściowe odcinki drogi wodnej Odry (ma ona połączenie z europejskim systemem śródlądowych dróg wodnych przez kanały łączące ją z niemieckimi rzekami Szprewą oraz Hawelą).

Znacznie mniejsza emisja zanieczyszczeń i koszty o 1/3 niższe w porównaniu do alternatywnych form transportu sprawiają,

że rozbudowa możliwości transportu wodnego jest jednym z priorytetów polityki transportowej UE i sprzyja rewitalizacji tej formy wymiany handlowej.

Obecnie 90% przewozów międzynarodowych odbywa się do Niemiec – kraju dysponującego jedną z najlepszych sieci dróg wodnych w UE. Do szczególnie obiecujących segmentów transportu śródlądowego należą: obsługa portów morskich, zwiększenie obsługi handlu zagranicznego, przewozy turystyczne, przewozy kruszywa oraz obsługa tzw. przewozów kombinowanych, w tym kontenerowych (rozwiązujących po części problemy z obsługą tego rodzaju ładunku w transporcie samochodowym i kolejowym).

Konieczne duże inwestycje w tej dziedzinie muszą brać pod uwagę rzetelną kalkulację ilościową i jakościową potencjalnego popytu na usługi transportowe w tej formie, a także, przy porównaniu z alternatywnymi środkami transportu, muszą uwzględniać wielkości nakładów, jakie należy ponieść na modernizację i stworzenie niezbędnej infrastruktury.

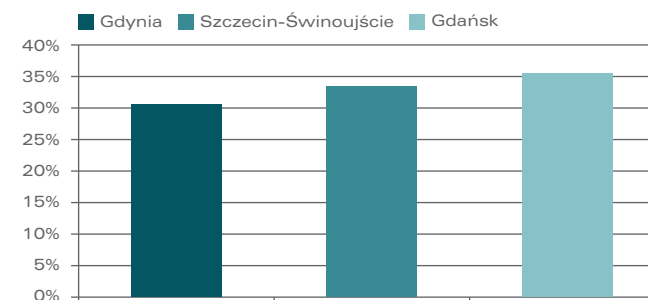
Polskie rzeki są ostatnimi nieuregulowanymi dużymi rzekami w Europie o istotnym znaczeniu nie tylko dla przemieszczania ładunków, ale i dla zachowania równowagi ekologicznej. Dlatego przy planowaniu systemów dróg śródlądowych konieczne jest także uwzględnienie zagadnień ochrony przyrody.

Należy przeanalizować zasadność inwestowania w trzy środki transportu jednocześnie (kolej, drogi i drogi wodne) w sytuacji braku poważnych kalkulacji popytu i możliwości włączenia odnowionego systemu rzek i kanałów do sieci transportowej kraju.

Transport morski

W 2007 r. polskie porty morskie przeładowały łącznie 55,5 mln ton towarów. Oznacza to niewielki spadek obrotów (–0,6%) w porównaniu z rokiem poprzednim, jego wielkość jest zaśługą znacznego zwiększenia roli portu w Gdyni, który odnotował w tym okresie blisko 20-procentowy wzrost obrotów. Wzrost

Rysunek 4.25. Udział rynkowy poszczególnych portów morskich



Źródło: raport Actia Consulting.

udziału portu w Gdyni w ostatnich latach sprawił, że obecnie rynek przeładunkowy jest równo podzielony na trzy największe porty: Gdańsk, Gdynia i Szczecin – Świnoujście.

Przy analizie zmian struktury ładunków przesyłanych za pośrednictwem polskich portów należy podkreślić dwie tendencje (tabela: „Struktura ładunkowa obrotów polskich portów morskich w 2007 r.”). Największe wzrosty odnotowuje się w segmencie towarów drobnicowych oraz innych masowych (odpowiednio 11,6% i 20,9% – w znacznej mierze dzięki portowi w Gdyni). Największe spadki dotyczyły węgla i koksu (–32,7%) oraz rudy (–17,2%). Spadki przeładunku węgla są szczególnie dotkliwe dla Gdańska, gdzie odnotowano w sumie dwukrotny spadek przeładunku tego towaru w porównaniu z 2006 r.

Wymiana towarów dokonuje się praktycznie w całości z krajami europejskimi, wśród których najważniejsze są: Niemcy (blisko 8 mln t), Szwecja, Holandia, Belgia i Wielka Brytania (blisko 4 mln t). Dla porównania, transport krajowy to ok. 0,8 mln t rocznego obrotu. Największy wzrost tonażu odnotowano w grupie ładunków drobnicowych (11,6%) oraz innych masowych (20,9%), a największe spadki dotyczyły węgla i koksu (–32% w latach 2006/2007).

Struktura ładunkowa portów morskich w 2007 r.

	Gdańsk	Gdynia	Szczecin-Świnoujście	Razem	2007/2006
Węgiel i Koks	1 892,9	670,0	4 326,1	6 889,0	-32,7%
Ruda	30,7		1 106,2	1 136,9	-17,2
Inne masowe	3 203,3	3 241,0	2 891,2	9 335,5	20,9%
Zboże	770,4	1 456,0	1 486,5	3 712,9	-1,3%
Drewno		36,0	60,9	96,9	15,9%
Drobnica	2 338,5	10 349,0	7 763,9	20 451,4	11,6%
Paliwa	11 590,5	1 273,0	1 017,5	13 881,0	-3,0%
Razem	19 826,3	17 025,0	18 652,3	55 503,6	-0,6%

Źródło: raport Actia Consulting.

Perspektywy rozwoju

Przy analizie możliwości rozwoju transportu morskiego należy podkreślić zdecydowany wzrost obrotu kontenerowego w 2007 r. (31,9%). Takie zwiększenie wielkości transportu wysoko przetworzonych towarów sprawiło, że polscy przewoźnicy mają 10% tego rynku (4. miejsce w Europie). Dalszy rozwój tej branży przewozowej wymaga inwestycji w potencjał przeładunkowy polskich portów.

Przyszłość polskiego transportu morskiego musi łączyć się z inwestycjami. Obecnie przygotowywane (korzystające z POIS) kładą nacisk przede wszystkim na poprawę połączeń drogowych i kolejowych, a także na rozwój nowych możliwości przeładunkowych.

W perspektywie 2030 r. kluczowymi czynnikami kształtującymi kierunki rozwoju transportu wodnego będą przede wszystkim, w wypadku transportu śródlądowego, znacznie mniejsze koszty transportu i zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko. W transporcie morskim należy brać pod uwagę politykę poprawy bezpieczeństwa energetycznego i dalszego rozwoju gospodarczego. Prowadzić to będzie do zwiększenia skali transportu paliw i towarów wysoko przetworzonych (przewozy kontenerowe).

Zacofanie Polski w rozwoju e-infrastruktury stale rośnie

Opóźnienia Polski w rozwoju infrastruktury teleinformatycznej są po części spuścizną czasów komunistycznych, a po części wynikiem zbyt powolnego i nieskoordynowanego jej rozwoju w ostatnich dwóch dekadach.

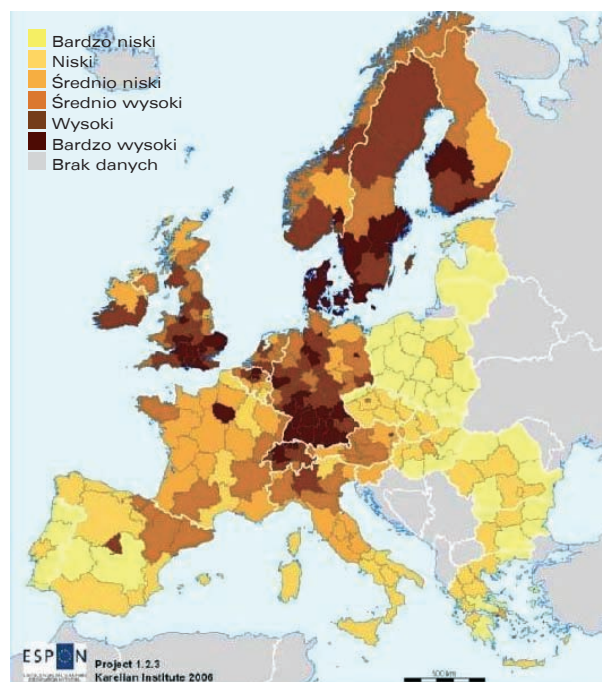
Rok 1989 był nie tylko momentem rozpoczęcia w Polsce transformacji ustrojowej i ekonomicznej – to także symboliczny początek rozwoju na świecie, w skali masowej, Internetu. Polska miała wówczas drugą, po Albanii, najmniej rozwiniętą infrastrukturę telekomunikacyjną w całej Europie, i dopiero dwa lata później powstało w Polsce pierwsze połączenie z Internetem. W ostatnich dwóch dekadach nastąpił intensywny rozwój tej infrastruktury, upowszechnienie telefonów komórkowych, komputerów osobistych oraz Internetu.

Technologie informacyjne i komunikacyjne są dzisiaj istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego – w latach 1995–2004 odpowiadały za 23% wzrostu PKB w krajach UE15. Według szacunków Komisji Europejskiej wkład technologii teleinformatycznych we wzrost produktywności na terenie Unii Europejskiej wynosił 55% w latach 1995–2000 i 45% w latach 2000–2005. Sektor technologii informatycznych pozostanie kluczową gałęzią gospodarki opartej na wiedzy także do 2030 r.

Znaczenie technologii teleinformatycznych we współczesnej gospodarce i dla współczesnych społeczeństw powoduje, że kluczowym zadaniem jest zlikwidowanie zapóźnień obecnych w tej sferze przez ostatnich 20 lat.

W nadchodzących dwóch dekadach należy spodziewać się równie gwałtownych zmian technologicznych pociągających za sobą przemiany społeczne i kulturowe. Niezbędne jest więc stworzenie warunków sprzyjających stałej i skoordynowanej modernizacji infrastruktury, stałego podnoszenia kompetencji

Rysunek 4.26. Stan rozwoju społeczeństwa informacyjnego mierzony Indeksem Społeczeństwa Informacyjnego (projekt ESPON 1.2.3)



Źródło: ESPON.

użytkowników oraz upowszechniania się postaw innowacyjnych i otwartych, będących jedynym gwarantem dostosowania życia społecznego do nagłych zmian.

Szerokopasmowy dostęp do Internetu będzie miał w nadchodzących dekadach takie same znaczenie, jak elektryczność na początku XX w. Szybki i efektywny kanał komunikacji, jakim jest Internet, to warunek rozwoju nowych dóbr i usług w sferze gospodarki, edukacji, administracji publicznej czy służby zdrowia. Internet jest zidentyfikowany jako taki czynnik w europejskiej strategii „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.

Polska, z wyjątkiem Mazowsza, jest obszarem o bardzo niskim poziomie rozwoju społeczeństwa informacyjnego (zob. rysunek 4.26 prezentujący syntetyczny Indeks Społeczeństwa Informacyjnego, stworzony w ramach projektu ESPON 1.2.3). W analizie stopnia realizacji unijnej inicjatywy eEurope 2005 (poprzednika programu i2010) Polska została zaliczona do państw, dla których tempo rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest niższe niż średnia europejska. Mamy więc w Polsce do czynienia zarówno z nierównościami wewnątrz społeczeństwa, jak i z zapóźnieniami wobec innych państw w regionie odnośnie do technologii kluczowych w XXI wieku. Stoimy przed koniecznością nie tylko wyrównania różnic oraz nadrobienia zapóźnień, ale też stworzenia infrastruktury „odpornej na przyszłość” – pozostającej przydatną mimo dalszych, nieprzewidzianych przemian technologicznych.

Zapewnienie fizycznego dostępu nie jest jednak ani jedynym, ani też podstawowym warunkiem e-integracji. Istotniejsze jest wypracowanie potrzeb, postaw i kompetencji pozwalających w pełni korzystać z nowych technologii. Musimy nie tylko nauczyć się ich używać, ale umieć w innowacyjny sposób dostosowywać użycie do nowych narzędzi. Wymaga to nakładów nie tylko na fizyczną infrastrukturę, ale także na rozwój potencjału intelektualnego i kreatywnego jej użytkowników.

Cała Europa Wschodnia jako region uzyskała stosunkowo niski wynik na indeksie E-Readiness mierzącym zdolność do korzystania z technologii cyfrowych przez rządy, biznes i w komunikacji międzyludzkiej. Pozycja Polski w rankingu E-Readiness, nie dość że niska, to systematycznie spada – z 30. pozycji (na 68 krajów) w 2003 r. na 41. pozycję w 2008 r. Polska spadła również w rankingu Network Readiness Index (NRI) z pozycji 58 na 62 (na 127 krajów). W rankingu NRI Polska wypada stosunkowo dobrze pod względem indywidualnego korzystania z technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT) (42. miejsce), gorzej pod tym względem w biznesie (70. miejsce), a najslabiej w sferze korzystania z technologii przez administrację rządową (103. miejsce).

Stan ten jest wynikiem zarówno spuścizny przeszłości, jak i współczesnych problemów. Zacołanie infrastrukturalne w okresie PRL-u wpłynęło negatywnie na rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Jednak przez ostatnie 20 lat problemem był również brak wizji rozwoju infrastruktury teleinformatycznej oraz brak podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację. Obszar ten był ujęty jedynie w sposób ogólny w takich dokumentach, jak „ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego na lata 2001–2006” oraz „Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013”. Dopiero w 2003 r. rząd przyjął „Narodową Strategię Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004–2006”; w 2005 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opracowała „Strategię Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na

lata 2005–2020”; a w połowie 2007 r. powstał „Plan działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007–2013”. Pod koniec 2008 r. została przyjęta „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego”.

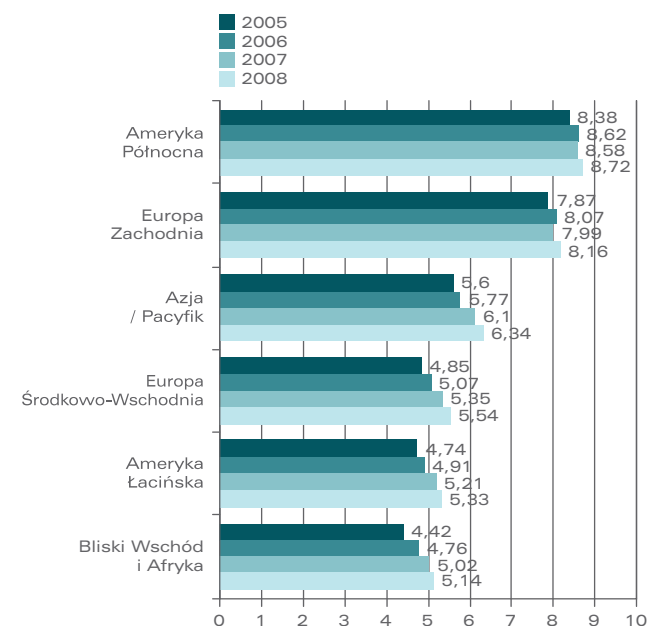
Od 2000 r. rozwój infrastruktury i usług teleinformatycznych jest regulowany przez niezależną instytucję – powstał wówczas Urząd Regulacji Telekomunikacji (URT), przekształcony w 2002 r. w Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP), a następnie w 2005 r. w Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE). Do zadań UKE należy promocja konkurencyjności i wspieranie rozwoju na rynkach technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Dzięki wsparciu UKE rynek teleinformatyczny ma obecnie szansę rozwijać się w sposób bardziej skoordynowany i zgodnie z przyjętą przez rząd „Strategią rozwoju społeczeństwa informacyjnego”.

Należy podkreślić, że w ostatnich latach działania regulatora przyczyniły się do zwiększenia konkurencyjności i wartości rynków oraz do obniżenia cen i zwiększenia atrakcyjności ofert. Dalszy rozwój będzie możliwy pod warunkiem kontynuowania prac oraz podejmowania nowych wyzwań, takich przede wszystkim jak:

- usuwanie barier utrudniających rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej;
- wspieranie samorządów tworzących infrastrukturę w skali lokalnej oraz
- opracowanie uzupełniającej strategii rozwoju sektora telekomunikacyjnego i mediów.

Zachodzące przemiany wymuszają również wypracowanie nowego, długofalowego modelu regulacji konwergentnego sektora mediów i telekomunikacji.

Rysunek 4.27. E-Readiness Index dla regionów świata



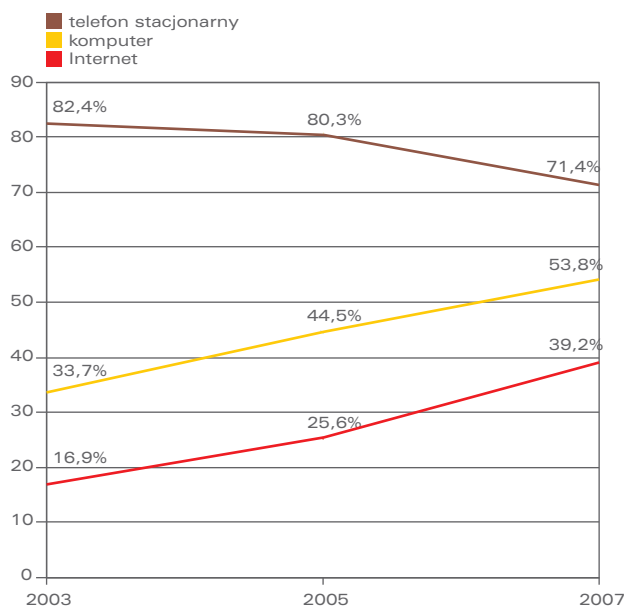
Źródło: Economist Intelligence Unit.

Jesteśmy świadkami procesu konwergencji rynku mediów, telekomunikacji i nowoczesnych technologii. Zmieniają się wzorce korzystania z technologii komunikacyjnych. Rośnie liczba komputerów, rozwija się Internet i telefonia komórkowa, a słabnie telefonia stacjonarna

Dominujące technologie teleinformatyczne mają znaczący wpływ na przemiany wzorów komunikacji i więzi społecznych z jednej strony, a efektywność ekonomiczną z drugiej.

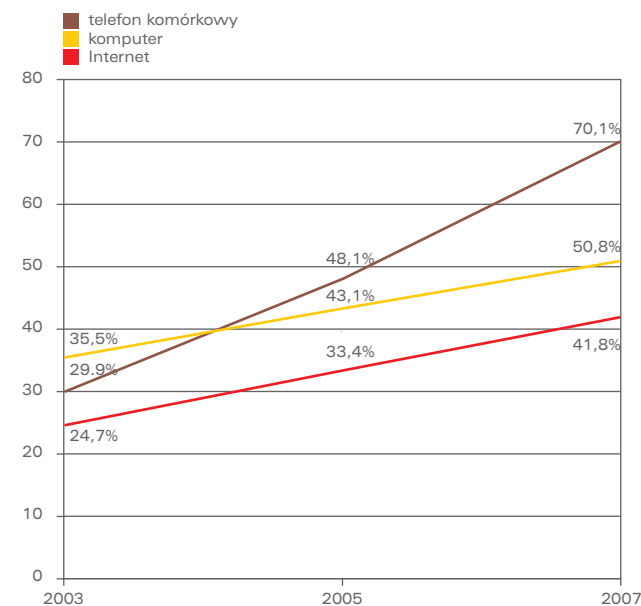
Ostatnie dwie dekady są okresem upowszechniania się w Polsce różnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych: komputerów osobistych, Internetu oraz telefonii komórkowej. Rozwój tych technologii, a szczególnie wdrażanie rozwiązań umożliwiających przesył danych w formie cyfrowej (tzw. cyfryzacja) stwarza nam coraz lepsze możliwości odbioru informacji i komunikacji na odległość. Jednocześnie od pięciu lat trwa w naszym kraju proces wzajemnego przenikania się technologii i usług dotychczas traktowanych odrębnie. Na przykład operatorzy telewizji kablowych świadczą usługi głosowe, a dostawcy usług szerokopasmowego przesyłu danych oferują pakiety programów telewizyjnych. Proces ten, zwany konwergencją mediów, telekomunikacji i nowoczesnych technologii, spotęgowany postępującą cyfryzacją sektora, wpłynie na sposób naszego funkcjonowania w społeczeństwie. Nauka, praca czy rozrywka w konwergentnym i cyfrowym świecie oparta będzie na zupełnie nowych modelach funkcjonowania społeczeństwa (więcej na ten temat: Wyzwanie 10). Już dziś w Polsce widać pierwsze objawy zmian. Następuje wymiana dominujących technologii komunikacyjnych – z telefonów stacjonarnych na komórkowe i z dostępu dial-up do Internetu na dostęp szerokopasmowy. Na rynku konkurują ze sobą podmioty, które pięć lat temu funkcjonowały w różnych dziedzinach przemysłu. W przyszłości możemy spodziewać się dalszego wzrostu znaczenia rozwiązań opartych na cyfrowym przesyśle danych – choć nie można wykluczyć nowych, nieprzewidywalnych przełomów i innowacji w sferze nowych technologii.

Rysunek 4.28. Wyposażenie gospodarstw domowych w technologie ICT, 2003–2007



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Rysunek 4.29. Wykorzystanie komputerów, Internetu i telefonów komórkowych przez użytkowników indywidualnych, 2003–2007



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Dokonujący się przełom widać wyraźnie na podstawie dostępnych danych statystycznych. Około 39% Polaków korzystało w 2007 r. z komputera, Internetu i telefonu komórkowego. Z roku na rok rośnie liczba komputerów i infrastruktury dostępowej do Internetu – w 2007 r. Internet był dostępny w 48% gospodarstw domowych, a komputer – w 59% gospodarstw. Dostępność tych technologii w gospodarstwach domowych i korzystanie z nich zbliżają się do średniej europejskiej.

Dzisiaj najpopularniejszą technologią telekomunikacyjną są telefony komórkowe. Penetracja tej usługi (mierzona liczbą kart SIM na 100 mieszkańców) gwałtownie rośnie w ostatnich latach i wyniosła 108,9% w 2007 r. (rysunek 4.31). Rzeczywista penetracja (uwzględniająca jedynie aktywne karty SIM) jest szacowana przez UKE na 91% – w porównaniu ze średnią europejską 114%. Posiadanie telefonu komórkowego deklarowało w 2007 r. 70%, co oznacza wzrost o 134% od 2003 r.

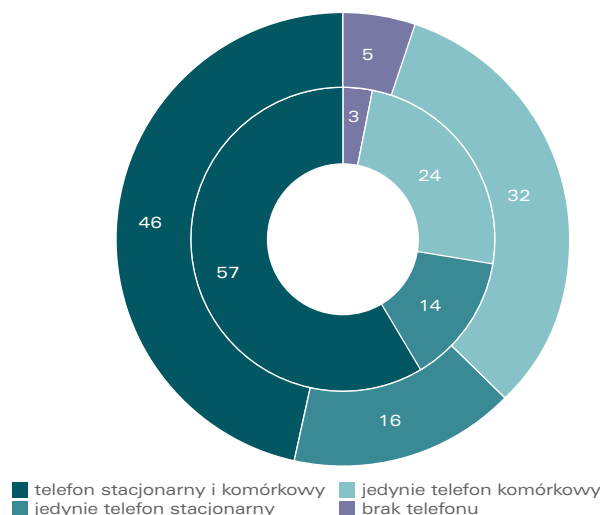
Mamy też do czynienia ze spadkiem korzystania z telefonii stacjonarnej przy rosnącej popularności telefonii komórkowej (rysunek 4.31). Poziom korzystania z telefonii stacjonarnej był najwyższy w 2004 r. (32,7 łączy stacjonarnych na 100 mieszkańców) i od tego czasu spada (wykres nie uwzględnia jednak łączy oferowanych zapewne przez operatorów kablowych). W 2007 r. liczba klientów korzystających z łączy stacjonarnych zmalała o 10% w stosunku do roku poprzedniego, a liczba tych łączy – o 8,6%. Zmienia się także sposób korzystania z łączy, co obrazuje struktura przychodów na rynku telekomunikacyjnym związanym z użytkowaniem łączy stacjonarnych. W latach 2003–2008 przychody z tytułu telefonii stacjonarnej spadły z 61,2% do 47,8%, a z tytułu transmisji danych wzrosły z 30,3% do 42,2%.

Dokonujący się postęp łączy się jednak z pewnymi niebezpieczeństwami. Najważniejszym, o którym była już mowa, jest brak zaangażowania całego społeczeństwa w proces transformacji. Dane statystyczne wyraźnie na to wskazują. Ponad 26% osób było „wykluczonych cyfrowo” – nie korzystało z żadnej z trzech technologii. Jest to skutek nie tylko braku dostępu, ale także braku potrzeb oraz kompetencji (szczególnie w wypadku komputerów i Internetu). Grupa ta maleje – w 2005 r. wskaźnik ten wynosił prawie 40%. Jest to jednak nadal znacząca grupa osób, która wskutek niekorzystania z określonych narzędzi jest pozbawiona możliwości uczestnictwa w społeczeństwie opartym na wiedzy. Przy tym

obserwowany spadek wynika przede wszystkim ze wzrostu korzystania z telefonii komórkowej – poziom używania komputerów i Internetu jest nadal niski. Do tego w 2006 r. 5% gospodarstw nie miało telefonu stacjonarnego bądź komórkowego – można przyjąć, że były całkowicie komunikacyjnie odcięte (rysunek 4.30).

Jednym ze sposobów przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu jest tworzenie publicznych punktów dostępu do Internetu. Komputery i łącza internetowe są dzisiaj dostępne w wielu instytucjach publicznych stanowiących punkty dostępu ważne dla osób pozbawionych dostępu w domu bądź w pracy. W ramach realizowanego w latach 2005–2008 przez MEN projektu „Pracownie komputerowe dla szkół” prawie 20 000 szkół zostało wyposażonych w pracownie komputerowe podłączone do

Rysunek 4.30. Dostęp do telefonii stacjonarnej i komórkowej w Polsce (zewnętrzny kraj) i EU27 (wewnętrzny kraj), 2007

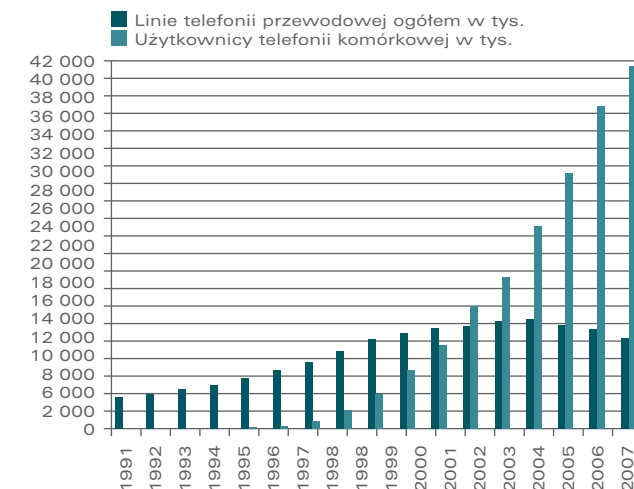


Źródło: Special Eurobarometer 293, E-Communications Household Survey.

Internetu. Mimo to Polska nadal zajmuje ostatnie pozycje w statystykach informatyzacji szkół. Według statystyk z 2006 roku, 93% szkół miało dostęp do Internetu, ale tylko 28% miało dostęp szerokopasmowy – przy średniej europejskiej 67%. W 2008 r. 55% bibliotek miało dostęp do Internetu – mimo ponad siedmiokrotnego wzrostu od 1999 r. jest to ciągle poziom niewystarczający.

Podsumowując, w najbardziej rozwiniętych państwach świata niemal powszechny dostęp do technologii teleinformatycznych jest normą już dzisiaj. W Polsce penetracja technologii cyfrowych jest jeszcze niewystarczająca – tworzenie społeczeństwa opartego na wiedzy wymaga powszechnej dostępności technologii cyfrowych zarówno w gospodarstwach domowych, jak i w instytucjach publicznych.

Rysunek 4.31. Penetracja telefonii stacjonarnej (liczba linii) oraz telefonii komórkowej (liczba kart SIM), 1991–2007



Źródło: Instytut Łączności.

Mimo znaczącego wzrostu w ostatnich latach wskaźnik dostępu szerokopasmowego pozostaje niski

Liczba dostępnych linii szerokopasmowych jest podstawową miarą rozwoju infrastruktury teleinformatycznej. Na niekorzyść Polski działa duża powierzchnia i niskie zagęszczenie ludności – jednak biorąc pod uwagę ogólny poziom rozwoju, można oczekiwać wyższej dostępności Internetu.

Dostępność Internetu szerokopasmowego (mierzona liczbą łączy na 100 mieszkańców) stale wzrasta w skali europejskiej – z poziomu 3,4% w 2003 r. do 20% w styczniu 2008, co odpowiada 99 milionom łączy dostępnych. Na przełomie lat 2004/2005 liczba łączy szerokopasmowych w państwach OECD po raz pierwszy przekroczyła liczbę połączeń wdzwanianych. Rosną również: zasięg dostępności usług szerokopasmowych oraz ich jakość – średnia prędkość dostępu wzrasta wraz z wprowadzaniem nowych technologii dostępowych. Wzrasta także konkurencja na rynku usług szerokopasmowych, uważana za kluczowy czynnik warunkujący rozwój korzystania z nich (udział operatorów alternatywnych wzrósł od 2002 r. z 37% do 54%). Jednak w poszczególnych państwach wzrost jest nierównomierny, a różnice pogłębiają się z roku na rok. Różnica między poziomem dostępu w kraju najbardziej i najmniej pod tym względem rozwiniętym wzrosła z 8,5% w 2003 r. do 28% w 2008 r.

Na początku wieku technologie szerokopasmowe były w Polsce praktycznie nieobecne – istniało jedynie kilkadziesiąt tysięcy łączy (przy tym za szerokopasmowe uznawano łącza dziś traktowane jako wąskopasmowe). W latach 2000–2003 rozwój dostępu szerokopasmowego w Polsce był minimalny – pod koniec 2003 r. na 100 mieszkańców przypadało 0,78 łączy szerokopasmowych. Od 2003 r. obserwujemy dużą dynamikę wzrostu – w latach 2003–2005 oraz 2005–2007 poziom dostępu do Internetu szerokopasmowego rósł za każdym razem o ponad 200% (rysunki 4.33 i 4.34). Rzeczywisty wzrost jest jednak niewielki – w latach 2006–2007 oraz 2007–2008 przybywało w Polsce za każdym razem 1,6 łączy na 100 mieszkańców, co jest jednym z najniższych wyników w Europie. Obecny niski

Rysunek 4.32. Penetracja Internetu szerokopasmowego (liczba łączy na 100 osób), czerwiec 2008



Źródło: OECD Broadband statistics.

poziom dostępu szerokopasmowego jest w dużej mierze wynikiem zapóźnień – powolnego rozwoju usług szerokopasmowych w okresie do końca 2005 r.

Dziś Polska z dostępnością na poziomie 9,6 łączy na 100 mieszkańców (rysunek 4.32) ma nadal jeden z najniższych wskaźników dostępności Internetu szerokopasmowego w Europie (średnia dla UE27 wynosi obecnie 21,7%). W rezultacie w 2008 r. 30% polskich gospodarstw domowych oraz 53%

przedsiębiorstw (zatrudniających więcej niż 10 osób) miało dostęp szerokopasmowy – średnia europejska (EU27) wynosi odpowiednio 42% i 77%.

W 2008 r. opracowano europejski Broadband Performance Index (BPI) – bardziej złożoną miarę rozwoju usług szerokopasmowych niż prosty pomiar liczby łączy dostępnych na terenie danego kraju. Indeks uwzględnia takie czynniki, jak konkurencję na rynku usług, wyrównanie różnic między obszarami wiejskimi

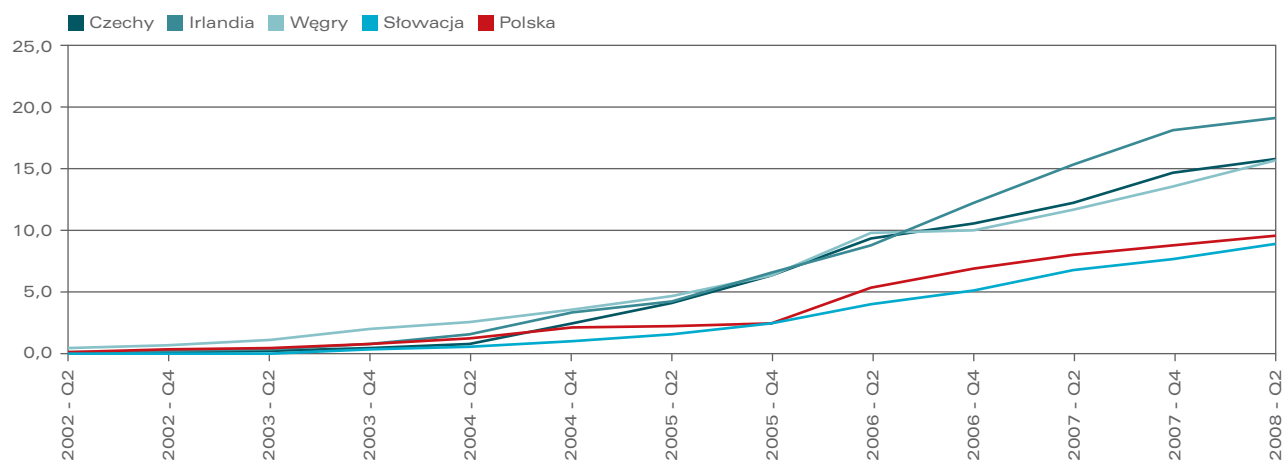
i miejskimi, cenę i prędkość dostępu, korzystanie z Internetu szerokopasmowego w przedsiębiorstwach czy kompetencje użytkowników. Polska ma jeden z najniższych wskaźników BPI, po Bułgarii, Cyprze i Rumunii. Wynika to przede wszystkim z wysokich cen dostępu powiązanych z poprzednim czynnikiem niskiej średniej prędkości usług oraz niskiego ich zasięgu na obszarach wiejskich. Natomiast relatywnie dobrze wypadają kompetencje polskich internautów.

Powolny rozwój Internetu szerokopasmowego w Polsce jest warunkowany przez szereg czynników. Połączenie dużego obszaru kraju i relatywnie dużego rozproszenia mieszkańców utrudnia wzrost skali dostępu, gdyż nakłady na infrastrukturę w mniejszym stopniu przekładają się na wzrost zasięgu technologii – a na mniej zaludnionych obszarach inwestycje są nieopłacalne. Przeszkodą jest też niski poziom rozwoju sieci telefonii stacjonarnej i telewizji kablowej – zapewniających infrastrukturę dostępową do Internetu. Polska jest pod tym względem nietypowa – w krajach o porównywalnej powierzchni infrastruktura ta jest zazwyczaj znacząco rozwinięta. W krajach OECD występuje też korelacja między poziomem PKB a rozwojem dostępu szerokopasmowego – dla Polski należy ona do najniższych.

Mimo stałego wzrostu i szybszego rozwoju w ostatnich latach Polsce nie udało się nadrobić istniejących od lat zapóźnień cywilizacyjnych w tej sferze. Obecne tempo wzrostu nie wystarczy, aby osiągnąć poziom 15 łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców, założony w „Planie działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007–2013”, przyjętym w 2007 r. Jeszcze bardziej ambitny cel jest wpisany w „Strategię regulacyjną Prezesa UKE na lata 2008–2010”, która zakłada 20-procentową penetrację usług szerokopasmowego Internetu do 2010 r.

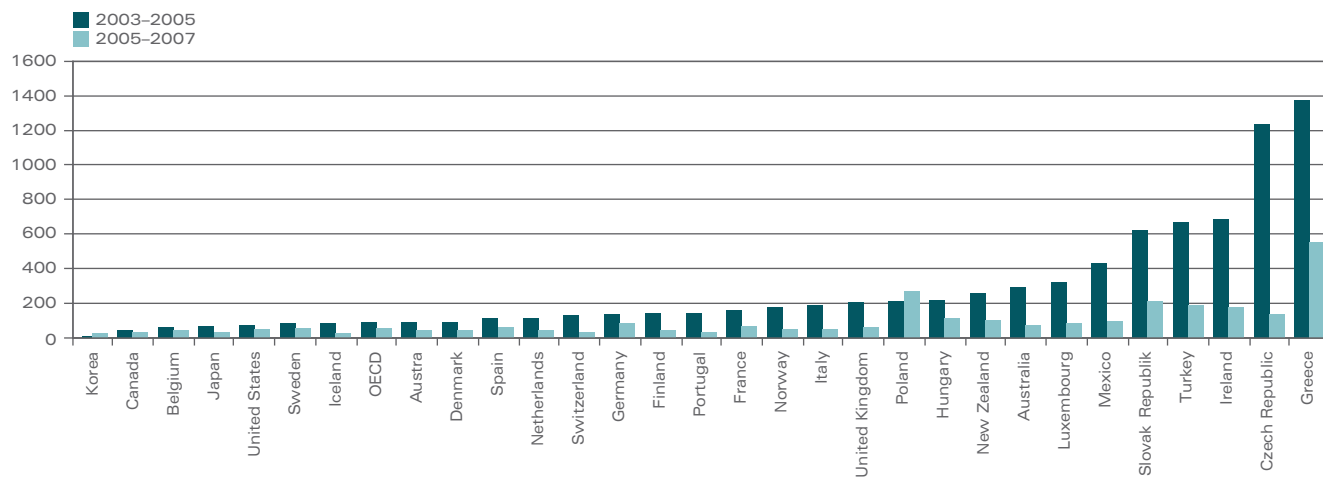
W nadchodzących dwóch dekadach państwa najbardziej rozwinięte osiągną poziom pełnego nasycenia społeczeństwa Internetem – dostępnym w formie tak stacjonarnej, jak i mobilnej, za pośrednictwem różnorodnych urządzeń i technologii. O ile wskaźniki dostępu do Internetu odpowiadają średniej europejskiej, o tyle niski poziom dostępności Internetu szerokopasmowego sugeruje, że formy dostępu – a wraz z nimi jego jakość – są przestarzałe i niewystarczające.

Rysunek 4.33. Wzrost dostępu szerokopasmowego do Internetu (liczba linii na 100 osób), 2002–2008



Źródło: OECD Broadband statistics.

Rysunek 4.34. Wzrost dostępu szerokopasmowego do Internetu (w procentach, względem stanu początkowego na dany okres), 2003–2007



Barierą dla wzrostu dostępu szerokopasmowego są ceny i niski zasięg odpowiednich technologii

Infrastruktura w Polsce jest nie tylko mało rozwinięta, lecz oferuje również usługi niskiej jakości. Rosnące wymagania i oczekiwania użytkowników powodują, że w najbliższych latach duża część polskiej sieci przestanie mieć charakter szerokopasmowy – nie będzie wydajnie zapewniać nowoczesnych usług.

Dostęp do Internetu jest realizowany w Polsce przez kilka technologii: DSL (Digital Subscriber Line) – przez istniejące łącza telefoniczne, modemy korzystające z sieci telewizji kablowej, sieci telefonii komórkowej oraz dostęp wdzwaniany (dial-up). W ostatnich latach niemal całkiem zrezygnowano z dostępu wdzwanianego oraz stałego wąskopasmowego (o prędkości niższej niż 144 kb/s), a wzrosło znaczenie dostępu szerokopasmowego i mobilnego (rysunki 4.35 i 4.36). Wśród linii szerokopasmowych 63% stanowiły łącza posiadane przez operatora zasiedziałego (dominującego na danym rynku usług) – Telekomunikację Polską. 28% linii należy do telewizji kablowych (w dużej mierze czterech największych operatorów), a 7% do dwóch operatorów alternatywnych oferujących usługę DSL – Dialogu i Netii. Dodatkowo, 15% linii to mobilne połączenia szerokopasmowe – w czerwcu 2008 r. przez technologie mobilne łączyło się z Internetem prawie 800 tysięcy osób. Wysoki udział technologii innych niż DSL jest charakterystyczny dla wszystkich nowych państw członkowskich, w których ich średni udział w rynku wynosił 51% w 2008 roku (w porównaniu ze średnio 16% dla UE15).

Niska konkurencyjność – oraz praktyczny jej brak na obszarach mniej rozwiniętych (w szczególności wiejskich) – jest czynnikiem ograniczającym rozwój dostępu. Inne bariery rozwoju to wysokie ceny dostępu oraz brak nowoczesnej infrastruktury, przekładające się na niską prędkość dostępu.

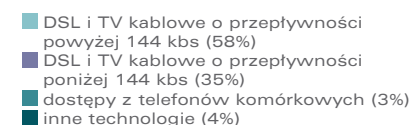
Podejmowane od kilku lat działania regulacyjne spowodowały wzrost konkurencyjności na rynku usług dostępu do

Internetu, oraz związany z nim spadek cen. Według szacunków UKE realizacja strategii regulacyjnej w latach 2005–2007 przyniosła klientom usług telekomunikacyjnych łączne oszczędności prawie 6 mld zł. Mimo to operator zasiedziały kontroluje nadal 86% usług DSL (dane za 2007 rok), w porównaniu ze średnią europejską na poziomie 56,4% (dane za 2006 rok). Mimo starań regulatora, nadal relatywnie niski jest poziom korzystania z infrastruktury operatora zasiedziałego przez operatorów alternatywnych w celu świadczenia własnych usług dostępowych.

Dostęp szerokopasmowy w Polsce charakteryzują też relatywnie niskie prędkości usług. Nominalną prędkość poniżej 512 kb/s ma połowa łączy DSL i kablowych oraz prawie 70% łączy DSL na obszarach wiejskich. Tymczasem w skali europejskiej średnia prędkość oscyluje w okolicach 1 Mb/s – jedna trzecia linii ma przepustowość 512 kb/s – 1 Mb/s, a kolejna trzecia 1–2 Mb/s. Polska pozostaje więc w tyle pod względem jakości dostępu mimo wzrostu w ostatnich latach prędkości dostępowych. Tymczasem przyszłe trendy wytycza się w takich krajach, jak Korea i Japonia, gdzie dzięki zastosowaniu technologii światłowodowych średnie prędkości dostępu są na poziomie kilkudziesięciu Mb/s.

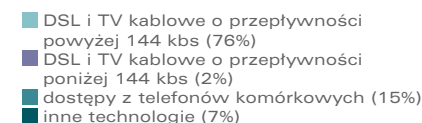
Pod koniec 2006 r. Polska miała jeden z najniższych w Europie zasięgów technologii DSL – 67% w skali kraju, mierzony jako procent mieszkańców mających potencjalny dostęp do usługi (przy średniej europejskiej 89%) i jedynie 55% na obszarach wiejskich (średnia europejska 72%). Również faktyczna dostępność

Rysunek 4.35. Dostęp do Internetu według typów dostępu, 2005



Źródło: UKE, Analiza wykonania strategii regulacyjnej 2006–2007.

Rysunek 4.36. Dostęp do Internetu według typów dostępu, 2007



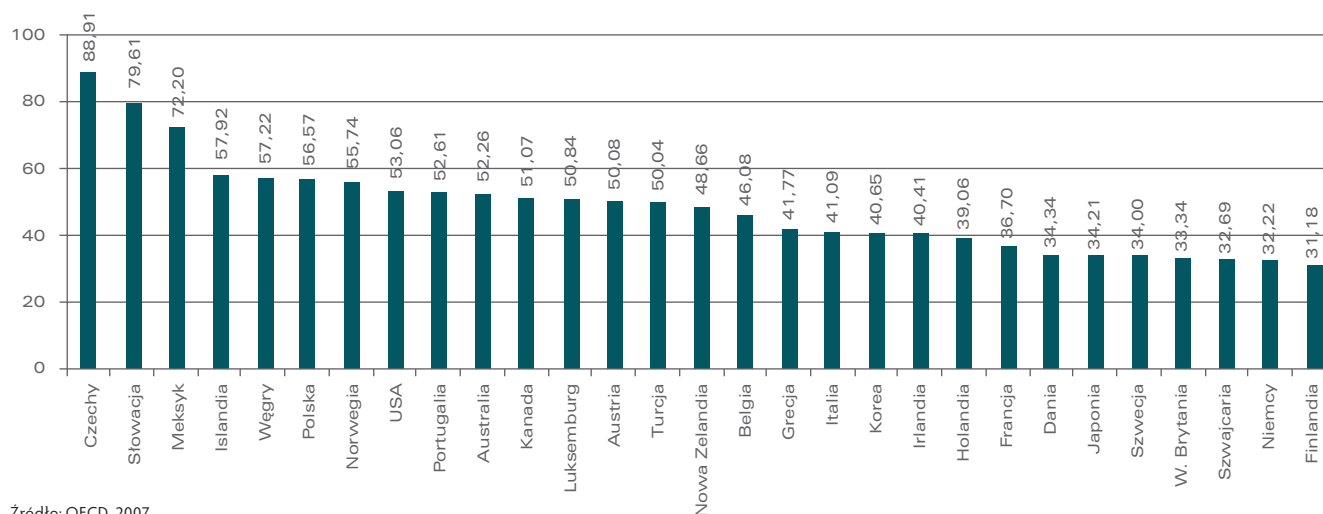
Źródło: Strategia regulacyjna Prezesa UKE na lata 2008–2010.

Internetu jest niższa na obszarach wiejskich – w 2007 r. dostęp do Internetu miało 22% gospodarstw wiejskich, podczas gdy w miastach powyżej 200 tys. wskaźnik ten wynosił ponad 50%. Szerokopasmowy Internet drogą kablową, który na obszarach miejskich stanowi istotną alternatywę, nie jest dostępny na obszarach wiejskich – pod koniec 2006 r. zasięg tej technologii obejmował jedynie 18% populacji Polski (i 7% na obszarach wiejskich). Rosnący w popularność dostęp przez technologie mobilne ma w chwili obecnej charakter szerokopasmowy jedynie na terenach wielkomiejskich. Jak już wspomniano wcześniej, z tych powodów około 27% gospodarstw domowych z komputerem, ale bez dostępu do Internetu, deklaruje brak możliwości technicznych korzystania z łącza.

Ceny dostępu mierzone takimi wskaźnikami, jak średni koszt dostępu szerokopasmowego, cena najniższej dostępnej oferty czy średnia cena usługi o określonej przepustowości, należą do najwyższych w Europie – i stanowią czynnik hamujący rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Szczególnie drogie są, w porównaniu z innymi krajami, ceny podstawowych usług dostępowych. Ceny te, podobnie jak opłaty za średniej jakości dostęp szerokopasmowy, są dwa razy wyższe niż typowe ceny w państwach OECD. Państwa przodujące w rozwoju dostępu szerokopasmowego mają zazwyczaj niewielką rozpiętość cen między ofertami podstawowymi i wyższej jakości – Polska tego warunku nie spełnia. W 2007 r. 32% osób bez dostępu do Internetu oraz 27% mających dostęp – ale nie szerokopasmowy – deklarowało, że powodem są zbyt wysokie koszty.

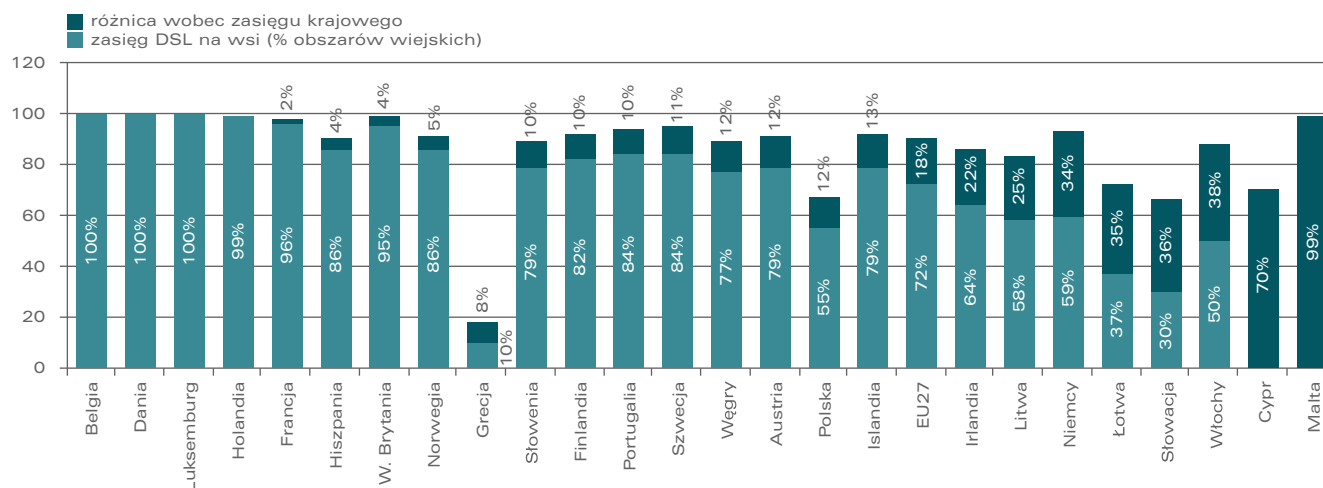
Obecna infrastruktura nie jest w stanie sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na usługi wyższej prędkości oraz – co istotniejsze – zniwelować nierówności w dostępie. Podstawowym problemem będzie w najbliższych latach starzenie się infrastruktury i powiązane z tym relatywne obniżenie jakości świadczonych usług. Szacuje się, że rosnące zapotrzebowanie na usługi multimedialne (dla edukacji, rozrywki, telepracy czy e-zdrowia) wymaga zagwarantowania prędkości dostępu 30–40 Mb/s. W innym wypadku nominalnie dostępny Internet nie będzie faktycznie technologią gwarantującą pełny rozwój społeczeństwa.

Rysunek 4.37. Średni miesięczny koszt dostępu szerokopasmowego, X 2007 (USD PPP)



Źródło: OECD, 2007

Rysunek 4.38. Zasięg technologii DSL w skali kraju (% obszaru) oraz różnice zasięgu na obszarach wiejskich, styczeń 2008



Źródło: DG INFSO, Broadband Coverage in Europe 2007.

Kluczowymi wymiarami podziału cyfrowego są wiek, wykształcenie oraz miejsce zamieszkania

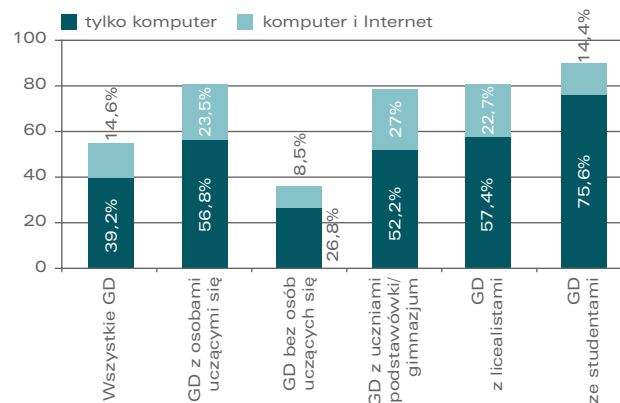
W Polsce rośnie podział cyfrowy, tj. różnice między osobami odnajdującymi się w medialnym, cyfrowym świecie – młodszymi, lepiej wykształconymi, mieszkającymi w większych miastach – a osobami pozbawionymi dostępu lub kompetencji, pozwalających im korzystać z dostępnego sprzętu.

Z Internetu korzysta dzisiaj co najmniej raz w tygodniu połowa Polaków w wieku powyżej 18 lat. Jednak wskaźnik ten różni się znacząco w poszczególnych grupach demograficznych. Czynniki warunkujące w największym stopniu dostęp do Internetu i komputera są wiek, wykształcenie oraz miejsce zamieszkania (o różnicach regionalnych oraz między obszarami miejskimi i wiejskimi piszemy dokładniej w wyzwaniu 7; ogólnie o nierównościach cyfrowych – w wyzwaniu 8). Nie ma natomiast różnic w korzystaniu ze względu na płeć. Według badania „Portret internauty” (marzec 2009) z Internetu korzysta 89% osób w wieku 18–24 lata oraz 85% osób z wykształceniem wyższym. Do grupy najbardziej wykluczonej należą osoby z wykształceniem podstawowym (9%), osoby powyżej 65. roku życia (6%) oraz emeryci i renciści (12%).

Istotnym problemem jest dziś wykluczenie cyfrowe osób starszych – spotęgowane przez to, że wchodzący dzisiaj w dorosłość coraz częściej korzystają z technologii cyfrowych w sposób naturalny (więcej o „cyfrowych pokoleniach” w Wyzwaniu 10). Internet niemal powszechnie użytkują najmłodsi – tymczasem internauci są mniejszością wśród osób powyżej 45. roku życia. Na istnienie luki pokoleniowej wskazuje także fakt, że komputer oraz Internet są dużo częściej obecne w gospodarstwach domowych z osobami uczącymi się (rysunek 4.39).

Warunkiem koniecznym (choć nie jedynym) dla wyrównania „cyfrowego podziału” jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury. Budowa sieci dostępowej zwiększającej zasięg Internetu na obszary wykluczone to inwestycja około 2 mld zł. Natomiast modernizacja całej infrastruktury tak, by odpowiadała także przyszłym zapotrzebowaniom – budowa Sieci

Rysunek 4.39. Dostępność komputera i Internetu w gospodarstwie domowym a obecność osób uczących się (% gospodarstw z dostępem)



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Nowej Generacji (NGN) – to inwestycja szacowana przez Instytut łączności na 18–26 mld zł. Ze względu na wysokie koszty takich inwestycji, niezbędna jest realizacja polityki promującej inwestycje w infrastrukturę dostępową (na przykład przez ulgi inwestycyjne i ułatwienia), odpowiednie korzystanie z finansowania za pomocą środków unijnych oraz uwzględnienie inwestycji realizowanych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Na obszarach wiejskich rozwiązaniem może być również zwiększenie zaangażowania samorządów.

Rysunek 4.40. Dostęp do komputera i Internetu według wykształcenia i wieku (% osób z dostępem)



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Brak odpowiednich kompetencji i potrzeb kluczowym powodem wykluczenia cyfrowego

Korzystanie z Internetu nie powoduje automatycznego wzrostu kapitału intelektualnego, kreatywnego czy społecznego – medium tego, jak każdego innego, można używać w sposób bezproduktywny. Różnice w kompetencjach mogą doprowadzić do polaryzacji społeczeństwa na elity zyskujące kapitał dzięki Internetowi oraz masę traktującą to medium jako źródło rozrywki.

Wykluczenie ze społeczeństwa informacyjnego to kwestia nie tylko braku dostępu do technologii, ale także nierównych kompetencji w zakresie korzystania z nich. Kompetencje warunkują skuteczność korzystania z technologii w sposób przynoszący użytkownikowi pożytek. Możemy mówić o „funkcjonalnym niekorzystaniu” w sytuacji, gdy ktoś korzysta z Internetu zbyt rzadko lub ze zbyt niskimi kompetencjami, by czynić to skutecznie. Szacuje się, że znaczący procent Polaków to analfabeci funkcjonalni – fakt ten jest istotnym czynnikiem warunkującym wykluczenie cyfrowe.

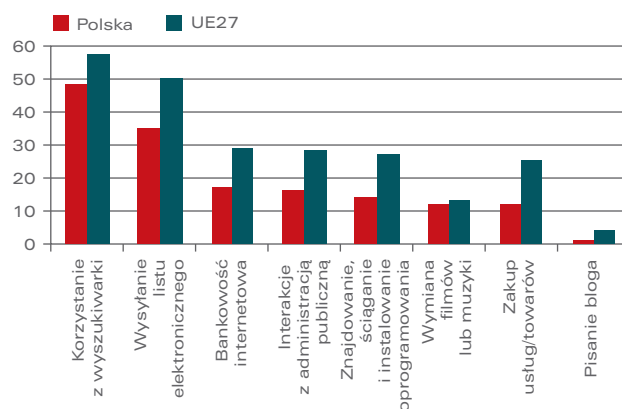
Brak odpowiednich kompetencji lub potrzeb prowadzi do niekorzystania z technologii, która jest dostępna w domu czy miejscu pracy. 40% osób bez dostępu do Internetu w domu deklaruje brak takiej potrzeby, a 20% – brak odpowiednich umiejętności. Liczby te są stałe od trzech lat. Także wśród osób nieposiadających komputera 55% deklaruje brak potrzeby, a 25% – brak odpowiednich umiejętności. Dodatkowo, według „Diagnozy społecznej”, w latach 2003–2007 około 16–18% Polaków posiadało w swoim gospodarstwie domowym komputer, ale go nie używało. W latach 2005–2007 około 13% internautów zrezygnowało z Internetu, co również dowodzi istnienia dużej grupy osób, które korzystają z niego w sposób niestabilny.

Według „Diagnozy społecznej” 67% użytkowników komputera potrafi pracować z plikami i folderami, 41% zna podstawowe funkcje arkusza kalkulacyjnego, a 24% umie stworzyć elektroniczną prezentację. Użytkownicy deklarują również różne cele korzystania z Internetu. Rozrywka jest głównym celem częściej wśród osób młodszych, gorzej wykształconych i mieszkających

na wsi. Praca jest głównym celem częściej dla osób w wieku 35–59 lat, zatrudnionych i lepiej wykształconych. Nauka jest głównym celem przede wszystkim dla osób uczących się, poniżej 24. roku życia. Badania Eurostatu w zakresie typowych zadań wykonywanych na komputerze podłączonym do Internetu pokazują, że poziom umiejętności internautów w Polsce jest niższy niż średnia europejska (rysunek 4.41).

Niskie kompetencje lub ich brak są w dużej mierze wynikiem edukacji. Do 2030 r. problemem pozostaną braki kompetencji

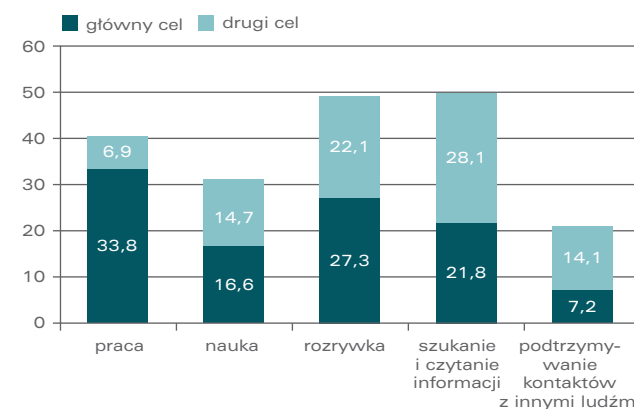
Rysunek 4.41. Procent użytkowników potrafiących zastosować Internet do różnych celów, 2007



Źródło: Eurostat, Internet access and e-skills in the EU27 in 2007.

wśród starszych pokoleń, wychowanych w czasach przed rozpowszechnieniem technologii cyfrowych. Symboliczna granica 1989 oddziela pokolenia cyfrowe (urodzone po tej dacie) od niecyfrowych. Jednak także w wypadku młodszych pokoleń, mimo ciągłej obecności technologii cyfrowych w ich życiu, system edukacji musi uczyć użytecznego stosowania nowych technologii. Należy również brać pod uwagę możliwość pojawienia się w najbliższych dekadach nowych technologii, powodujących powstanie nowych podziałów cyfrowych.

Rysunek 4.42. Deklarowane cele korzystania z Internetu (% internautów)



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

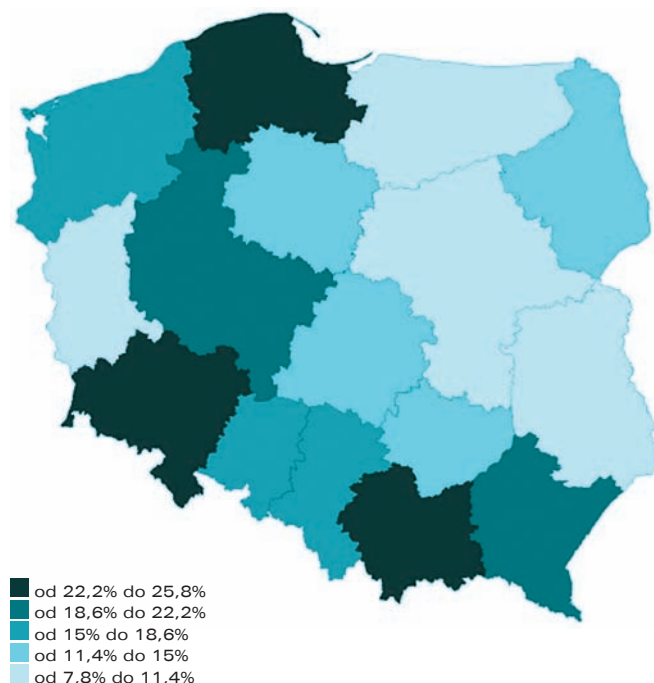
Punkty dostępu publicznego nie mogą ograniczać się do zapewnienia fizycznego dostępu – muszą również stać się centrami kompetencji

Punkty publicznego dostępu do Internetu, traktowane jako środek zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu, skupiają się na zapewnieniu fizycznego dostępu – ich wykorzystanie jednak maleje. Zwiększenie roli edukacyjnej punktów pozwoli niwelować różnice także na poziomie umiejętności i potrzeb użytkowników.

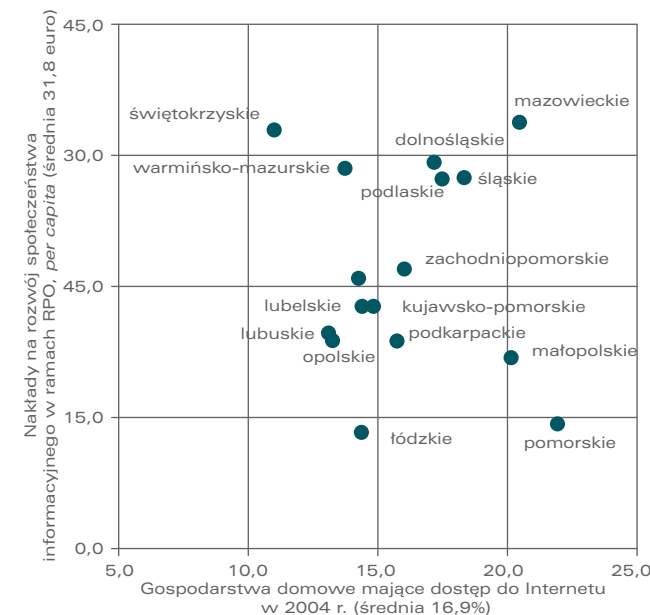
W Polsce w ostatnich latach realizowano liczne programy tworzenia punktów publicznego dostępu do Internetu (Public Internet Access Points – PIAP) – pracowni komputerowych z Internetem tworzonych w różnego rodzaju instytucjach publicznych. W największych, ogólnopolskich projektach stworzono m.in.: 2920 PIAPów w bibliotekach we wszystkich polskich gminach w ramach programu „Ikonka”, ponad 900 gminnych centrów informacji łączących z założeniem funkcję PIAPu i punktu doradztwa zawodowego, 256 centrów typu „wioska internetowa”, 379 centrów kształcenia na odległość na wsi, 480 Internetowych centrów edukacyjno-oświatowych w remizach strażackich oraz 360 szkolnych ośrodków kariery. Pracownie komputerowe zakładane w ramach projektów „Pracownie komputerowe dla szkół” oraz „Internetowe centra informacji multimedialnej w bibliotekach szkolnych i pedagogicznych” działają również w każdej polskiej szkole.

PIAPy nie powstają jednak równomiernie w skali kraju, dlatego nie służą jako narzędzie zapobiegania nierównościom cyfrowym (przez koncentrację PIAPów na obszarach dotkniętych cyfrowym podziałem). Widać to również na przykładzie komputeryzacji bibliotek – różnice między województwami nie są skorelowane z nierównościami w dostępie i wynikają raczej z zaradności instytucji w poszczególnych regionach (zob. wykres na dole). Nie widać również korelacji między poziomem dostępu do technologii teleinformatycznych w województwie a środkami unijnymi inwestowanymi w rozwój społeczeństwa informacyjnego

Rysunek 4.43. Procent miejscowości na terenach wiejskich z punktem publicznego dostępu do Internetu (PIAP)



Rysunek 4.44. Inwestycje w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) a dostępność Internetu w gospodarstwach domowych



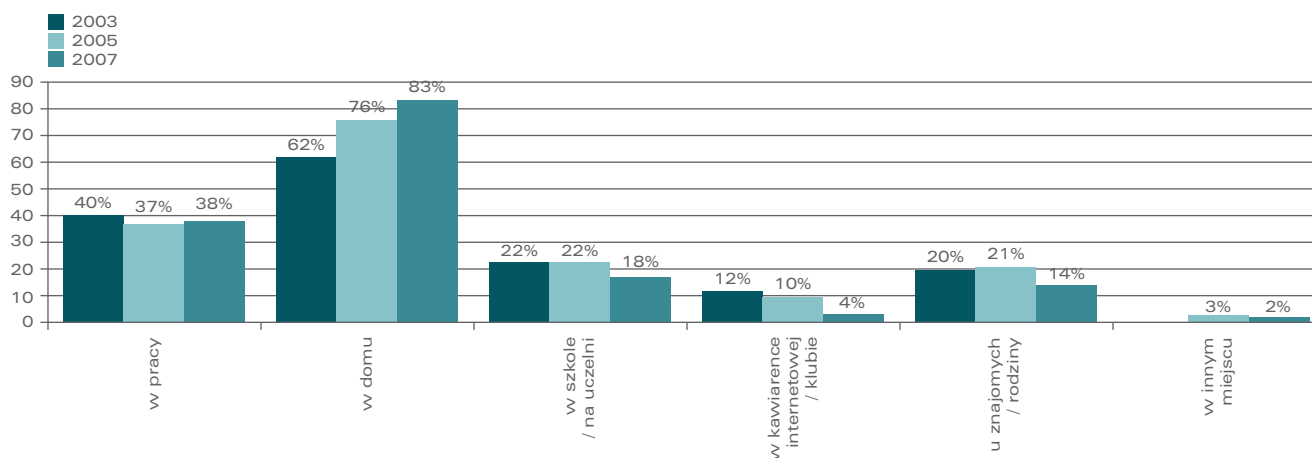
Źródło: A. Płoszaj, *Technologie informacyjno-telekomunikacyjne (TIT) i rozwój regionów*, 2006.

na jego obszarze (rysunek 4.44). Te przykłady wskazują na brak strategii budowania społeczeństwa informacyjnego na podłożu instytucji publicznych i z uwzględnieniem specyfiki regionalnej. W projektach tworzenia PIAPów nacisk jest położony na dostarczenie sprzętu, w mniejszym zaś stopniu uwzględnia się takie zadania, jak zatrudnienie pracowników, integrację PIAPów w sieci zwiększającą ich wartość, zapewnienie odpowiedniego dostępu do Internetu, zapewnienie projektom długotrwałości dzięki odpowiednio długiemu finansowaniu działań czy rozwiązanie kwestii wymiany i naprawy sprzętu. Podstawowy problem stanowią jednak kwalifikacje pracowników centrów – mimo masowych szkoleń prowadzonych w ostatnich latach np. wśród nauczycieli i bibliotekarzy, są one ciągle niewystarczające.

W rezultacie dostępne zasoby sprzętowe i infrastruktura często nie są w pełni wykorzystywane. Tworzone punkty nie zawsze docierają też do wszystkich grup wykluczonych – brak na przykład ogólnopolskiego projektu w sposób systematyczny redukującego wykluczenie cyfrowe osób starszych.

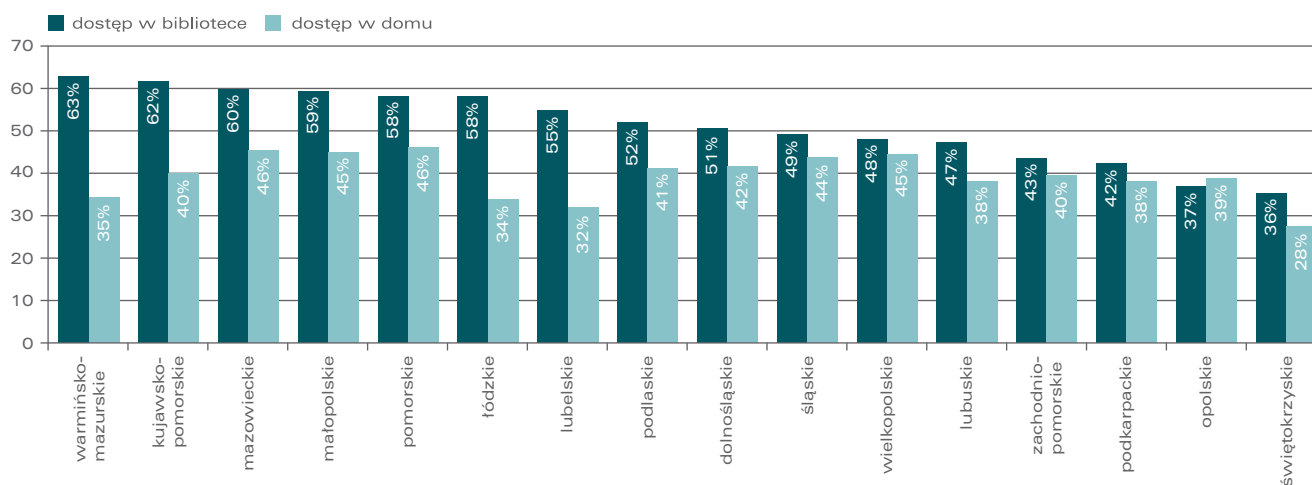
Rosnąca rola domu jako miejsca korzystania z Internetu (kosztem publicznych miejsc dostępu) oznacza, że PIAPy w obecnej postaci przestają być skutecznym narzędziem służącym e-inkluzji. W krótszej perspektywie czasowej punkty te, po przededefiniowaniu ich roli, powinny stać się centrami budowania kompetencji cyfrowych. Mogą również stanowić element strategii zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu grup najbardziej zagrożonych. W dłuższej perspektywie czasowej PIAPy stracą rację bytu – za dwadzieścia lat Internet będzie najprawdopodobniej usługą powszechną, dostępną w formie bezprzewodowej także w miejscach publicznych.

Rysunek 4.45. Deklarowane miejsce korzystania z Internetu (% internautów)



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Rysunek 4.46. Procent bibliotek wyposażonych w komputery podłączone do Internetu oraz osób korzystających z komputerów w domu, według województwa



Źródło: opracowanie własne, na podstawie: J. Jezierska, „Komputeryzacja bibliotek publicznych w opisie statystycznym”, *Bibliotekarz*, 5(2008), Diagnoza społeczna 2007.

Przedsiębiorstwa, podobnie jak użytkownicy indywidualni, nie wykorzystują w pełni potencjału technologii teleinformatycznych

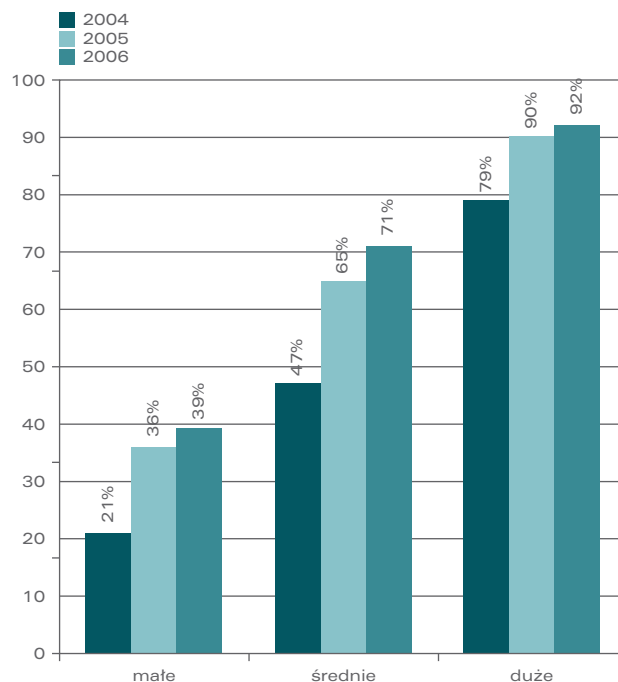
Użytkowanie Internetu w przedsiębiorstwach ograniczają zarówno brak odpowiedniej infrastruktury i jej wysokie koszty, jak też brak odpowiedniej świadomości i wiedzy wśród przedsiębiorców. Handel elektroniczny w Polsce jest też ograniczany przez niewielki popyt.

Komputery znajdują zastosowanie w 100% dużych i średnich przedsiębiorstwach oraz w ponad 90% małych (GUS 2006). 89% przedsiębiorstw miało dostęp do Internetu, co lokuje Polskę kilka punktów procentowych poniżej średniej europejskiej.

W ostatnich latach dochodzi do szybkiej wymiany sposobów dostępu do Internetu – z połączeń typu dial-up na połączenia szerokopasmowe. Występują jednak znaczące różnice w zależności od wielkości firmy. Mimo tych zmian Polska zajmuje również ostatnie miejsce w Europie pod względem korzystania z dostępu szerokopasmowego w przedsiębiorstwach (46%), za Cyprem (55%) i Bułgarią (57%). Również stosunkowo niewielu pracowników firm używa w pracy komputera (38%) bądź komputera z Internetem (28%). Obydwa wskaźniki są na poziomie poniżej średniej europejskiej, wynoszącej odpowiednio 51% oraz 36%. Nieco ponad połowa polskich przedsiębiorstw ma własną stronę internetową – 47% małych, 76% średnich oraz 87% dużych przedsiębiorstw (średnia europejska wynosi 64%).

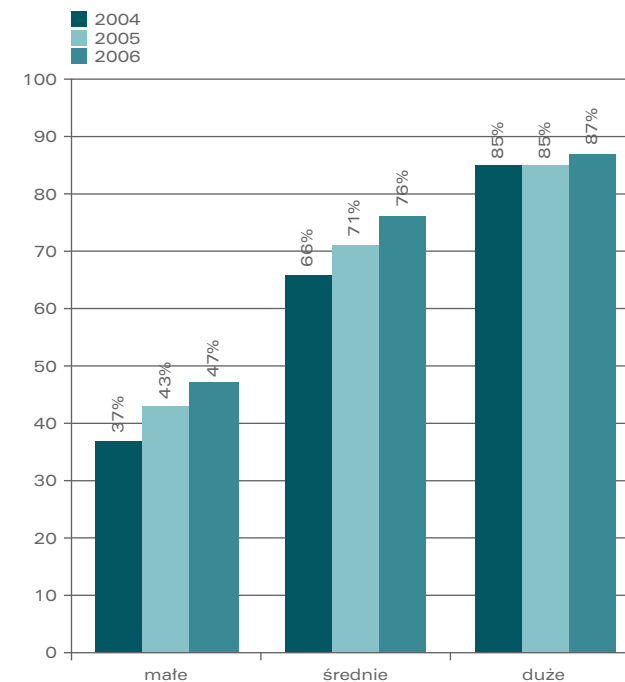
Choć sporo firm ma już stronę internetową, to o wiele mniej z nich jest aktywnie obecnych w Internecie. W 2007 r. jedynie 11% firm deklarowało, że udostępnia w sieci informację o sobie, 9% otrzymało zamówienie przez Internet na produkt bądź usługę, a 22% złożyło zamówienie tą drogą. 17% firm stosuje podpis elektroniczny, 3% wysyła faktury elektroniczne, a 7% je otrzymało. Najpopularniejszą formą korzystania z Internetu są elektroniczne usługi bankowe, i finansowe – korzysta z nich 66% przedsiębiorstw. Mimo niskiego stopnia rozwoju e-administracji, 64% użytkuje Internet w kontaktach

Rysunek 4.47. Dostęp szerokopasmowy do Internetu w przedsiębiorstwach według wielkości



Źródło: GUS 2006.

Rysunek 4.48. Posiadanie strony WWW według wielkości przedsiębiorstwa



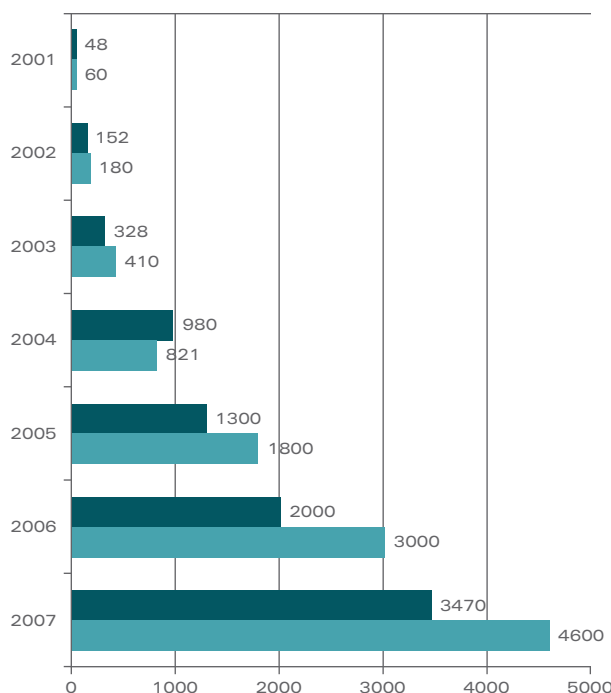
z administracją – mniej więcej połowa firm otrzymuje i wysyła formularze drogą elektroniczną lub pozyskuje w ten sposób informacje publiczne.

Wiele firm nie inwestuje w technologie teleinformatyczne ze względu na brak odpowiednich środków – również dostęp do Internetu postrzegają jako kosztowny. Ponadto przedsiębiorcy, szczególnie mali i średni, nie doceniają możliwości gospodarki elektronicznej – połowa deklaruje brak zapotrzebowania na odpowiednie rozwiązania, 63% uważa, że inwestycja w technologie teleinformatyczne nie wpłynie na wzrost przychodów. Niktę zainteresowanie może mieć związek z relatywnie niskim popytem na usługi elektroniczne wśród klientów – i z przekonaniem, że ogólnie biorąc, Internet jest w Polsce jeszcze niewystarczająco upowszechniony. Brak zainteresowania i popytu na usługi elektroniczne wynika w dużym stopniu z braku pewności co do bezpieczeństwa transakcji w sieci.

Jak powiedziano wyżej, w 2007 r. komputera z dostępem do Internetu używało w Polsce jedynie 28% pracowników – wobec średniej europejskiej na poziomie 36% oraz ponad połowy pracowników pracujących w ten sposób w krajach najbardziej rozwiniętych. Istnieje przy tym duże zróżnicowanie regionalne – od 41% pracowników w województwie mazowieckim do 17% w województwie warmińsko-mazurskim. Pracownicy przedsiębiorstw, tak jak i ogół internautów, nie mają wystarczających kompetencji – korzystają głównie z poczty elektronicznej (69% przedsiębiorstw z Internetem) i zdobywają informacje ze stron www (86%). Problemem jest też brak pracowników o odpowiednich kompetencjach – szczególnie osób z wykształceniem informatycznym.

W Polsce stale rośnie wartość handlu elektronicznego, zarówno B2B (business to business), jak i B2C (business to consumer). Rynek e-handlu, mimo szybkiego wzrostu wartości obrotów na poziomie około 50% rocznie, jest nadal niewielki, gdyż stanowi 1% handlu detalicznego i 6% handlu hurtowego. Istnieje spora rozbieżność w szacunkach wartości rynku B2C – w 2007 r. szacowano ją na od 3 do ponad 8 mld zł. Rynek ten jest zdominowany przez platformy aukcyjne, które generują 58% jego obrotów. Ponad połowę sklepów sieciowych prowadzą sklepy tradycyjne traktujące Internet jako dodatkowy

Rysunek 4.49. Wartość rynku handlu internetowego (obroty w mld zł)



Źródło: Internet Standard 2006.

kanal sprzedaży. Jednocześnie szacuje się, że 13–20% sklepów internetowych nie rejestruje działalności ani nie odprowadza podatków.

W 2007 r. 42% internautów i jedynie 16% obywateli – około 5 mln osób – kupowało towary w Internecie. Około 7% Polaków ma konto w banku internetowym, 5% wszystkich przelewów dokonuje się drogą elektroniczną, a 12,8% obywateli korzysta z bankowości elektronicznej. Osoby niekorzystające z tych usług uzasadniają to brakiem potrzeby (64%), preferowaniem wizyty w tradycyjnym banku (około 80%) i troską o bezpieczeństwo transakcji (około 50%). Skutkiem niskiego

zainteresowania klientów jest spadek rentowności inwestycji – 60% banków deklaruje, że niska rentowność jest barierą przed rozwojem e-bankowości.

Wśród barier dla rozwoju handlu internetowego właściciele sklepów wymieniają również wysokie koszty wysyłki towaru (78%), nieufność klientów do tej formy zakupów (71%) oraz utrudnienia fiskalne i prawne (41%). Osoby niekupujące przez Internet tłumaczą to brakiem potrzeby (66%) i preferowaniem tradycyjnych zakupów (46%). Polacy są nadal nieufni wobec płacenia kartami kredytowymi – 70% klientów płaci w handlu elektronicznym gotówką. Poważnym problemem dla handlu B2C jest też stan logistyki dostawczej – 41% skarg dotyczy dostaw zamawianych towarów, a 31% ich uszkodzeń.

Wartość rynku B2B szacuje się na 105,6 mld zł (dane z 2006 r.). Jest on zdominowany przez zamknięte sieci dostawcze. W 2006 r. prawie połowę obrotów wygenerowały sieci dostawcze dużych przedsiębiorstw, często zewnętrzne wobec Internetu. W 2005 roku co czwarta firma kupowała przez Internet – ta forma zakupów jest najbardziej popularna wśród firm informatycznych (79%). Jednak w wypadku 43% firm udział zakupów internetowych stanowił mniej niż 1% wartości netto wszystkich zakupów – a jedynie w wypadku 15% firm stanowił 25% lub więcej tej wartości.

Przyjęty pod koniec roku „Program działań na rzecz wspierania elektronicznego handlu i usług na lata 2008–2010” zakłada, że podstawową barierą dla rozwoju e-gospodarki jest brak świadomości związanych z nią korzyści oraz zalet stosowania technologii teleinformatycznych. Za równie istotne uznano rozwój elektronicznych usług publicznych dla przedsiębiorców, zniesienie barier prawnych oraz poprawę bezpieczeństwa transakcji elektronicznych.

Mimo zachodzących zmian i upowszechniania się technologii ICT polskie przedsiębiorstwa pozostają w tyle we wszystkich aspektach korzystania z nich w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Niska jest również skala rozwoju gospodarki elektronicznej oraz takich usług, jak bankowość elektroniczna. Ich dalszy rozwój jest dziś spowolniony zarówno przez stan infrastruktury, jak i niską świadomość i niskie kompetencje zarówno przedsiębiorców, jak i klientów.

Przed Polską stoi wyzwanie stworzenia nowoczesnej infrastruktury usług publicznych i zasobów cyfrowych

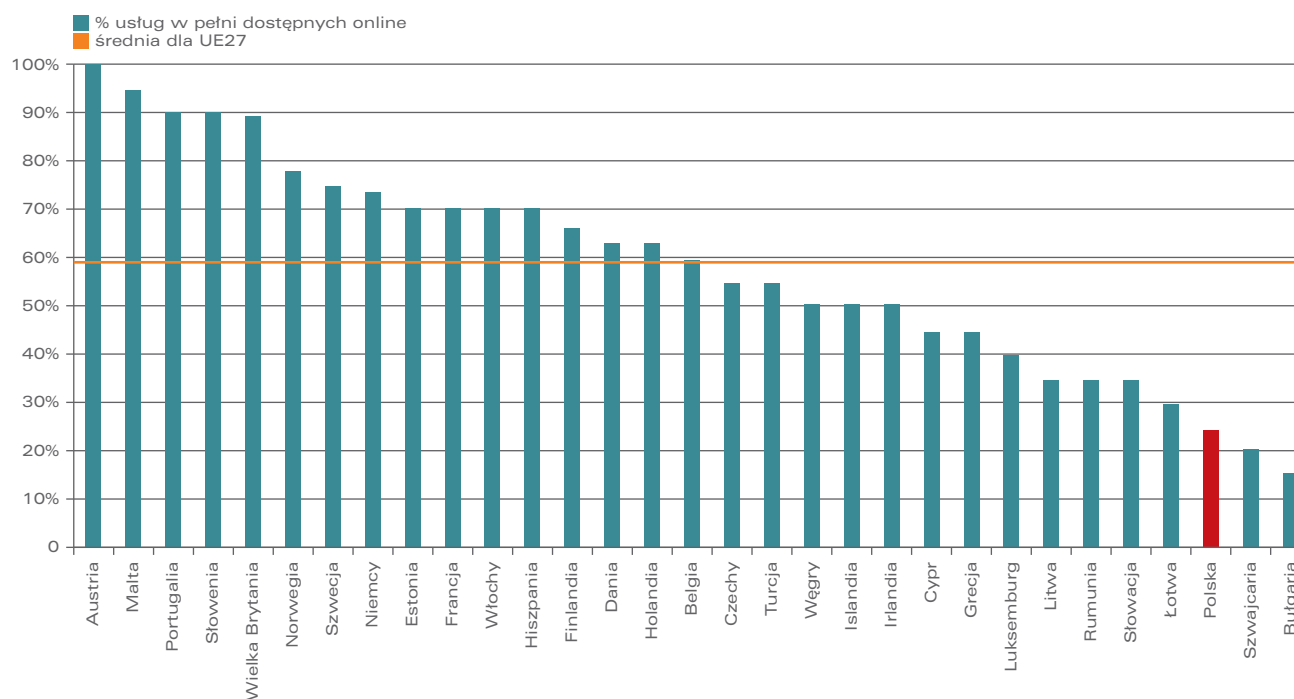
Technologie teleinformatyczne dają szansę zrewolucjonizowania dostępu do usług administracji publicznej oraz do wiedzy i dziedzictwa kulturowego. Usługi e-administracji pozwalają uprościć kontakt z urzędami i zwiększyć transparentność władzy. W wypadku wiedzy i kultury Internet umożliwia powszechny i swobodny dostęp do treści stanowiących nasze narodowe dobro wspólne.

Rozwój e-administracji zwiększa inkluzję obywateli – usługi elektroniczne są zazwyczaj bardziej efektywne, transparentne i przyjazne odbiorcom niż świadczone tradycyjnymi kanałami biurowymi. Jednocześnie e-administracja pozwala znacząco zredukować koszty instytucji publicznych.

Rozwój e-administracji w Europie mierzy się analizą koszyka 20 podstawowych usług dla obywateli i przedsiębiorców. W skali europejskiej, dostępność usług w postaci elektronicznej stale rośnie – ze średnio 41% usług w koszyku w 2004 r. do 58% w 2007 r. W Polsce tylko 25% usług było dostępnych w pełni online w 2007 r. O ile w większości państw dominują usługi pozwalające w pełni załatwić sprawy urzędowe drogą elektroniczną, to w Polsce większość (16) usług umożliwia jedynie częściową, jednokierunkową komunikację obywatela z urzędem. Niski poziom rozwoju tych usług może być przyczyną tego, że korzysta z nich jedynie 15% obywateli – dwa razy mniej, niż wynosi średnia europejska. Wyższy, i zbliżony do średniej europejskiej, jest poziom korzystania z e-usług przez przedsiębiorstwa (64%).

Współczesne serwisy sieciowe udostępniają użytkownikom usługi spersonalizowane i interaktywne. Wyzwaniem dla e-administracji będzie stworzenie usług odpowiadających ogólnym standardom. W koszyku 20 usług 9 z nich potencjalnie może zostać spersonalizowane lub działać w sposób automatyczny i proaktywny. W Polsce żadna z usług nie osiągnęła jeszcze tego poziomu – przy średniej europejskiej na poziomie około trzech usług. Aby zapewnić stały rozwój i wysoki poziom e-usług, administracja publiczna musi stać się bardziej innowacyjna – na wzór komercyjnych przedsięwzięć

Rysunek 4.50. Procent podstawowych usług w pełni dostępnych online, 2007



Zródło: The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services 2007.

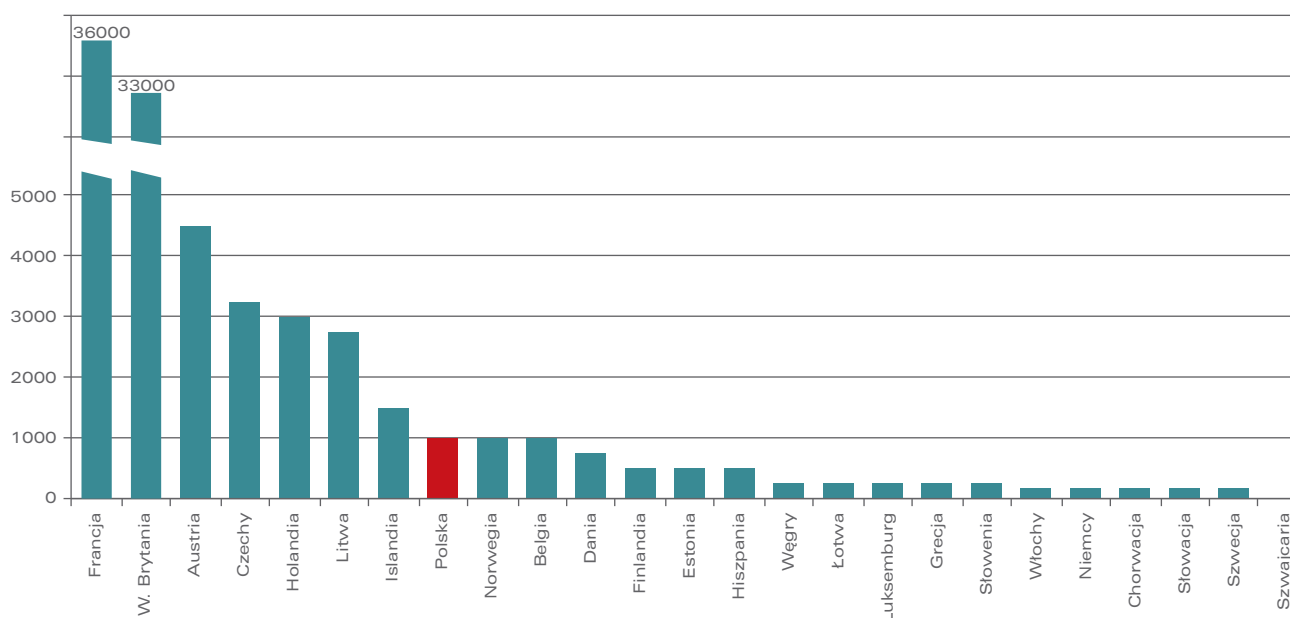
sieciowych stale eksperymentujących z nowymi rozwiązaniami. Stosując rozwiązania serwisów typu „web 2.0”, usługi administracji powinny w przyszłości angażować obywateli na zasadzie partnerskiej. Przykładem może być łączenie informacji publicznej z kolektywną wiedzą użytkowników zebraną w sieci.

Słabość e-administracji wynika z ogólnych wad administracji publicznej (zob. Wyzwanie 9). Znaczącym problemem jest brak interoperacyjności różnorodnych źródeł i rejestrów. Wyzwaniem w nadchodzących latach będzie zagwarantowanie pełnego dostępu do informacji publicznej wraz z możliwością jej dalszego stosowania. W społeczeństwie opartym na wiedzy informacja publiczna nie powinna być traktowana jako własność administracji, lecz jako powszechnie dostępny zasób generujący wartość dodaną. E-usługi pozwolą również zrewolucjonizować proces dialogu społecznego i skrócić odległość między państwem a obywatelami (zob. Wyzwanie 10).

W Polsce projekty digitalizacji, archiwizacji i udostępniania treści kulturalnych oraz naukowych w postaci cyfrowej mają charakter małych, często oddolnych inicjatyw – brakuje dużych projektów o charakterze ogólnopolskim, a przede wszystkim samej strategii digitalizacji treści stanowiących wspólne dziedzictwo.

Przykładem może być stan rozwoju bibliotek cyfrowych oraz elektronicznych czasopism naukowych. Rozpoczęty w 2001 roku projekt tworzenia Polskiej Biblioteki Internetowej (PBI) zakończył się fiaskiem i został zamknięty w 2007 roku. Założona w 2006 roku narodowa biblioteka cyfrowa Polona, stworzona przez Bibliotekę Narodową, liczy w chwili obecnej około 14 000 pozycji. Relatywnie liczne zasoby cyfrowe Biblioteki stanowią jedynie 0,02% całych jej zbiorów – a znacząca ich część nie jest dostępna publicznie. Nie istnieje obecnie w Polsce cyfrowe archiwum audiowizualne, a bogate archiwa mediów publicznych nie są powszechnie dostępne w postaci cyfrowej. Jednocześnie ważną rolę w procesie digitalizacji odgrywa ogólnopolska sieć bibliotek cyfrowych zakładanych jako oddolne inicjatywy przez biblioteki naukowe lub regionalne i inne instytucje. Niemal 30 istniejących bibliotek zawiera w sumie 180 000 pozycji.

Rysunek 4.51. Zbiory cyfrowe bibliotek narodowych, 2006 (w tys. zdigitalizowanych stron)



Zródło: EDL Report on Digitisation in European National Libraries 2006–2012.

W wypadku komunikacji naukowej wiele polskich uczelni i instytucji naukowych ma zapewniony dostęp do czasopism zagranicznych w wersji elektronicznej dzięki wykupywanym subskrypcjom. Tymczasem przeważająca część polskich tytułów naukowych nie jest w ogóle dostępna w postaci cyfrowej. Praktycznie nieznaną w Polsce jest model otwartego dostępu do treści naukowych finansowanych ze środków publicznych – coraz częściej wprowadzany w Europie i pozwalający w pełni użytkować potencjał nowych technologii w dystrybucji wiedzy.

Na całym świecie trwają dzisiaj duże procesy digitalizacyjne, tak publiczne, jak komercyjne. Aby nie pozostać w tyle, musimy zwiększyć tempo digitalizacji, by przed 2030 r. udostępnić w postaci cyfrowej całe nasze dziedzictwo narodowe. W ciągu 20 lat dostępność dowolnych treści w postaci cyfrowej będzie normą – już dziś należy wdrażać odpowiednie regulacje i modele publikacji treści. W 2030 r. tradycyjne usługi będą całkiem anachroniczne, a zasoby dostępne jedynie w postaci analogowej będą wykluczone z obiegu treści kulturowych i naukowych.

Rekomendacje

W charakterystyce dylematu przedstawiono zarys kwestii, które wymagają rozstrzygnięcia, by tempo rozwoju infrastruktury (szeroko pojętej – dotyczącej 4 kanałów: dróg, kolei, połączeń lotniczych i teleinformatyki) nie opóźniało rozwoju kraju, ale go przyspieszało – sprzyjając intensyfikacji wymiany gospodarczej i pogłębianiu więzi społecznych. Odpowiedni rozwój infrastruktury ma na celu zwiększenie dostępności transportowej i telekomunikacyjnej Polski w relacjach ze światem oraz centrów rozwojowych w Polsce w relacjach z regionami o peryferyjnym charakterze. Rozwój sektora telekomunikacji i nowoczesnych technologii, a w szczególności upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu, będzie ponadto służył eliminacji zagrożenia wykluczeniem cyfrowym.

W oczywisty zatem sposób rekomendacje nie podejmują problemu, czy inwestować w poprawę i rozwój infrastruktury, bo odpowiedź jest jednoznaczna. W niniejszym wyzwaniu dylemat wiąże się raczej z pytaniem o wytyczne, jakie powinny przyświecać planowaniu polityki transportowej

i infrastrukturalnej. Wytyczne te powinny naszym zdaniem uwzględniać następujące przesłanki i założenia:

1. **Prymat rozwiązań wynikających z przyjętej koncepcji rozwoju przestrzennego kraju oraz modelu rozwojowego, zakładającego wybór formuły polaryzacyjno-dyfuzyjnej** nad konkretnymi decyzjami lokalizacyjno-inwestycyjnymi, zwiększającymi dostępność transportową różnych regionów Polski. Chodzi o przyjęcie zasady spójności w realizowanych celach rozwojowych kraju – a uzyskiwana tym sposobem dostępność transportowa i teleinformatyczna jest kluczowym czynnikiem wspierającym dyfuzję i procesy konwergencji.
2. **Zapewnienie zgodności planów inwestycji infrastrukturalnych z polityką regionalną i polityką spójności regionalnej.** Tylko wówczas można mówić o realnym wzmacnianiu potencjału rozwojowego określonych miejsc i regionów (zarówno peryferii, jak i centrów) w sposób dopasowany do realiów ekonomicz-

nych, kulturowych czy środowiskowych danych obszarów. W oczywisty sposób wpływać to też będzie na wzrost spójności społecznej i obniżenie zagrożeń związanych z konsekwencjami wykluczenia (szczególnie wykluczenia cyfrowego), wpływającego negatywnie na jakość edukacji, potencjał kreatywny czy mobilność i adaptacyjność zasobów pracy w gospodarce. Założenia takie są szczególnie ważne w wypadku programu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

3. **Spójność planów inwestycji infrastrukturalnych wymaga synergicznej realizacji przedsięwzięć w czterech kanałach komunikacyjnych: transporcie drogowym i kolejowym, w sieci połączeń lotniczych oraz w infrastrukturze teleinformatycznej.** Warto również wziąć pod uwagę rolę transportu wodnego, szczególnie morskiego, w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego kraju (gaz w postaci LPG) i wzrostu kontenerowej wymiany handlowej via porty bałtyckie. Łączy się z tym potrzeba komplementarności różnorodnych tworzonych

połączeń, wykorzystania funkcji poszczególnych kanałów komunikacji oraz stworzenia warunków dla multimodalności. Oznacza to na przykład, że w określonych regionach kraju inwestuje się w sieć kolejową przy jednoczesnym tworzeniu uzupełniających ją połączeń lotniczych lub drogowych, zwiększających dostępność transportową określonych obszarów geograficznych. Na innych zaś terenach główne, opłacalne ekonomicznie inwestycje obejmują niemal wyłącznie rozwój dróg. Istotą musi być jakość usługi dla klienta, efektywność ekonomiczna rozwiązań oraz wspomniane powyżej uwzględnienie specyfiki obszaru. Tylko wówczas bowiem można przeciwdziałać zagrożeniom podwójnej peryferyjności – czy to regionów w Polsce wobec centrów rozwojowych, czy to Polski wobec centrów rozwojowych w Europie i świecie.

4. **Dostępność transportowa i komunikacyjna (w tym dostęp do szerokopasmowego Internetu) powinna być zwiększana tak, by stała się mnożnikiem rozwojowym** – multiplikując szanse gospodarcze na przyszłość, odpowiadając na aspiracje społeczne i budując społeczną zdolność do współpracy. Tak przyjęte cele wymagają w szczególności wzmacniania więzi społecznych między miastem, suburbiami i wsią oraz między centrami a peryferiami.

5. **Tempo inwestycji infrastrukturalnych powinno być dostosowane do potrzeb wynikających z tempa wzrostu gospodarczego.** Nawet w fazie odrabiania zapóźnień tempo to powinno być szybsze od prognozowanego rozwoju i związanych z nim potrzeb transportowo-komunikacyjnych. Tylko w ten sposób – tworząc infrastrukturę spełniającą także przyszłe potrzeby – można uzyskać efekt mnożnikowy.

6. **Efektywnie funkcjonujący sektor publiczny,** w obszarze transportu i infrastruktury, jest warunkiem zapewnienia takiego tempa inwestycji. W niektórych wypadkach efektywność będzie można osiągnąć przez prywatyzację przedsiębiorstw – z zachowaniem funkcji publicznych (nowa rola komunikacji publicznej). W segmencie teleinformatycznym przez efektywność sektora publicznego należy rozumieć wyodrębnienie i nowoczesne zdefiniowanie zadań publicznych: zapewnienie dostępu do usług szerokopasmowych (w tym dostępu publicznego); informatyzacja instytucji edukacyjnych, zdrowotnych i kulturalnych; sprawne przeprowadzenie procesu cyfryzacji radiodifuzji itd. Niezbędne jest wreszcie stworzenie warunków do skutecznego zarządzania popytem na usługi transportowe i teleinformatyczne – na rynkowych zasadach.

7. **Edukacja ma kluczowe znaczenie dla podniesienia kompetencji użytkowników technologii teleinformatycznych** – a wraz z nimi stopnia i jakości korzystania z tych technologii. Edukacja musi obejmować zarówno nauczanie szkolne, jak i ustawiczne. Powyższe przesłanki, dotyczące polityki rozwoju teleinformatycznego, będą miały realny wpływ na rozwój społeczeństwa jedynie wówczas, gdy proces inwestycyjny będzie uzupełniany procesem edukacyjnym.

8. Należy zapewnić warunki do rozłożonego w czasie i efektywnego ekonomicznie rozwoju polskiej infrastruktury transportowej (drogi, koleje, połączenia lotnicze), którego celem będzie uzyskanie, w trzech etapach, pełnej dostępności transportowej – opłacalnej w stosunku do ponoszonych nakładów i zakładającej realne stopy zwrotu z inwestycji – z nasyceniem infrastrukturalnym odpowiednio dopasowanym do potrzeb zmieniającej się gospodarki i rosnących aspiracji społecznych. Proponowane trzy fazy rozwoju to:

- etap pierwszy do 2012/2013 r., w którym inwestycje skupią się głównie na infrastrukturze drogowej, korzystając z już dostępnych środków unijnych (a komplementarnie – ze środków krajowych, np. z długoterminowych obligacji infrastrukturalnych), oraz na rozwoju

Rekomendacje

- teleinformatyki – także ze środków UE i ze środków krajowych publicznych lub prywatnych;
- etap drugi do 2020 r. w nowym okresie programowania UE inwestuje uzupełniając w drogi, ale głównie w rozwój kolei z pozyskanych środków europejskich oraz w multimodalną komunikację w obrębie szerokiego pasma sub-urbiów (ok. 60–70 km od aglomeracji) – a także z pomocą środków prywatnych w rozwój infrastruktury lotniczej, oraz
 - etap trzeci do 2030 r. inwestuje – ze środków, których źródła trzeba dopiero zidentyfikować – w dalsze zwiększanie dostępności transportowej oraz nowe inwestycje w obszarze infrastruktury teleinformatycznej.
9. Należy zapewnić dzięki inwestycjom teleinformatycznym warunki do korzystania ze światowych zdobyczy technologii cyfrowych. Korzystanie z tych technologii jest dziś kluczowym warunkiem rozwoju nowych dóbr i usług w sferze gospodarki, edukacji, administracji publicznej czy służby

zdrowia, a także warunkiem wzrostu konkurencyjności i istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. W tym celu należy:

- rozbudować infrastrukturę – zarówno ogólnopolską i regionalne sieci szkieletowe, jak i lokalne sieci dostępne;
- zmodernizować istniejącą infrastrukturę (opierając się na przewidywanych z dużym wyprzedzeniem minimalnych standardach technologicznych), w tym stworzyć podstawy usług wymagających dużej przepustowości łączy (na przykład multimedialnych); oraz
- zbudować Sieć Nowej Generacji gwarantującą odpowiedni poziom dostępu w perspektywie dwóch dekad.

Istotnym elementem przygotowań do wyżej wymienionych inwestycji jest zatwierdzenie właściwej strategii rozbudowy (zakładającej budowę infrastruktury „odpornej na przyszłość”) oraz likwidacja utrudniających tę rozbudowę barier administracyjno-prawnych.

10. Opóźnienie w rozwoju społeczeństwa informacyjnego leży u podłoża innych form zacofania i je pogłębia. Konieczne jest więc przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, w szczególności wyrównywanie różnic między obszarami wiejskimi i miejskimi oraz aktywizacja osób starszych. Proaktywna polityka wobec nadchodzących nowych technologii musi być nakierowana na unikanie przyszłych form wykluczenia. Prócz inwestycji w infrastrukturę konieczny jest zatem rozwój potencjału intelektualnego i kreatywnego jej użytkowników. W tym celu należy zwiększyć miejsca dostępu do infrastruktury (w tym dostęp publiczny), rozwinąć na szeroką skalę programy edukacyjne (w tym stymulujące rozwój potencjału intelektualnego i kreatywnego jej użytkowników) oraz zapewnić użyteczne usługi i treści – wpływające na wzrost popytu. W szczególności należy stymulować wzrost handlu elektronicznego, zarówno B2B (*business to business*), jak i B2C (*business to consumer*).

11. Trzeba zapewnić regulacyjne warunki rozwoju rynku teleinformatycznego – konkurencyjność cenową, usługową, stymulację inwestycji (także na rynku dostawców rodzimej treści) oraz wzrost usług dostępnych przez sieć (e-administracja, edukacja, dostęp do dzieł kultury).

12. Uruchomić długoterminowy plan inwestycyjny, co będzie zależeć od skali możliwości sfinansowania projektów ze źródeł zewnętrznych (środki UE) dostępnych dla przedsiębiorców (firmy działające na rynku – prywatnie lub w sektorze publicznym) oraz *stricto* publicznych (środki samorządowe, budżet państwa, obligacje infrastrukturalne). Trzeba to uczynić w sposób pozwalający efektywnie wdrożyć takie procesy, jak:

- modernizacja kolei, czyli poprawa jakości jej funkcjonowania (w szczególności szybsze przejazdy);
- rozwój kolei i zapewnienie połączeń tam, gdzie dziś odczuwa się deficyt; szczególnie istotne są połączenia sprzyjające edukacji i mobilności zawodowej);
- budowa do lat 20. szybkiej kolei po rozważeniu efektywności ekonomicznej tego przedsięwzięcia;
- budowa autostrad i dróg ekspresowych jako sieci podstawowej dla sprawnego przyptywu potoków samochodowych wewnątrz kraju i w ruchu tranzytowym;

- budowa dróg lokalnych i poprawa ich jakości;
- rozbudowa portów lotniczych i głębsza dostępność połączeń lotniczych;
- zwiększenie efektywności w żegludze śródlądowej;
- zapewnienie funkcjonalności i połączeń multimodalnych polskich portów morskich, nastawionych na nowe zadania związane z rozwojem transportu kontenerowego oraz nowych funkcji w handlu źródłami energii;
- rozbudowa sieci teleinformatycznej (w celu zlikwidowania wykluczenia cyfrowego) i jednoczesna jej modernizacja; szczególnie istotne jest nadążanie, a nawet wyprzedzanie zmian technologicznych w tym obszarze – by uniknąć przyszłych form wykluczenia.

Wszystkie te procesy, realizowane w planowy sposób, poprawią dostępność transportową i komunikacyjną Polski.

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNE

Dylemat

Poza bezpieczeństwem energetycznym
i bez jasnych celów w ochronie środowiska

Harmonizacja wyzwań klimatycznych
i energetycznych czynnikiem rozwoju

Troska o zasoby naturalne, która przekłada się na politykę zrównoważonego rozwoju, ma uwarunkowania wynikające z jednej strony ze specyfiki problemów krajowych, a z drugiej – z uczestnictwa Polski w ogólnoświatowych i europejskich przedsięwzięciach ekologicznych. Niskie zasoby wody, zagrożenie niespójnością terenów przyrodniczych, czyli groźba ich fragmentacji – to kluczowe zadania krajowe. Natomiast redukcja zanieczyszczeń wynikających z aktywności przemysłowej (szczególnie emisja CO₂ jako efekt energetyki węglowej) to cel globalny.

Wysiłki i nakłady skierowane w tym kierunku muszą być jednak skorelowane z jednoczesnym zapewnieniem **bezpieczeństwa energetycznego kraju**. Podstawą bezpieczeństwa jest dostęp do energii elektrycznej, i to względnie taniej, tak by nie pomniejszać konkurencyjności gospodarki, co wymaga konkurencyjnego rynku energii. W perspektywie 2030 roku oznacza to potrzebę niemal dwukrotnego zwiększenia potencjału wytwórczego energetyki. Bezpieczeństwo energetyczne to jednak również gwarancja dostępu do źródeł energii (co istotne w wypadku ropy, a szczególnie gazu ziemnego) i niezależnienie się od importu, który mógłby być wrażliwy ekono-

micznie (wysokie ceny) oraz politycznie (limitowanie realnego dostępu).

Te dwa cele wymagają harmonizacji, a kluczowy dylemat nie tkwi w wyborze: nie harmonizować (czyli prowadzić oddzielne polityki: osobno środowiskową i osobno energetyczną) czy harmonizować – lecz w tym, jak tę harmonizację skutecznie przeprowadzić.

Przy propozycji europejskiego pakietu klimatyczno-energetycznego w jego wyjściowej wersji harmonizacja byłaby nazbyt kosztowna dla polskiej gospodarki, silnie jeszcze energochłonnej (co samo w sobie też wymaga zmiany, choć zarazem będzie efektem modernizacji). Zasadniczym problemem – obok celu, jakim jest zmniejszenie energochłonności gospodarki – jest także kwestia efektywności energetyki, której upowszechnienie jest niezbędne do wzrostu konkurencyjności. Nie można co prawda wykluczać, że w fazie przejściowej to właśnie wysokie ceny energii odgrywać mogą istotną rolę w upowszechnianiu efektywności – większej oszczędności użycia, szybszej modernizacji przesyłu (i mniejszych strat na sieci), wprowadzania nowych, znacznie bardziej energooszczędnych technologii.

Dzisiaj już – po decyzjach uzyskanych przez Polskę na poziomie europejskim w grudniu 2008 r. – harmonizacja jest możliwa.

Niemniej jednak polityki: harmonizacji bezpieczeństwa energetycznego oraz odpowiedzi na wyzwania klimatyczne wymagają pewnych rozstrzygnięć. Chodzi o takie kwestie, jak:

- Nowe zdefiniowanie warunków bezpieczeństwa energetycznego kraju, co wymaga wzięcia pod uwagę rezultatów: analiz popytu i podaży energii, ciepła, paliw; analiz uwarunkowań dostępności źródeł i możliwości ich dywersyfikacji – węgiel, gaz, ropa, odnawialne źródła energii; analiz możliwości wymiany energii i jej źródeł w ramach bezpiecznych sojuszy energetycznych (europejskiej solidarności energetycznej) – co wymaga inwestycji przesyłowych; analiz efektywności wprowadzanych rozwiązań w celu redukcji gazów cieplarnianych.
- Określenie relacji w sektorze energetycznym pomiędzy sferą rynkową a sferą regulacji i nadzoru państwa. Wydaje się, że docelowo obszar wytwarzania, inwestycji oraz sprzedaży energii powinien rządzić się wyłącznie zasadami rynku, natomiast

w oczywisty sposób dziedziny przesyłu (sieci) powinny podlegać regulacji państwa. W okresie realizacji wielkich potrzeb inwestycyjnych związanych z bezpieczeństwem energetycznym może zaistnieć konieczność większej roli i interwencji państwa – jako regulatora, a także biorąc pod uwagę środki UE – dysponenta decyzji i nakładów.

- Przygotowanie rzetelnej, wieloscenariuszowej prognozy dotyczącej popytu na energię w kraju, w różnych sektorach gospodarki, gospodarstwach domowych – uwzględniającej zmienne tempa rozwoju, ale i odpowiedź na wyzwania klimatyczne oraz zmieniającą się strukturę wytwarzania energii.
- Zapewnienie takich ram funkcjonowania energetyki, by niezbędność coraz nowocześniejszego wytwarzania (minimalizacja emisji CO₂) i modernizacji przesyłu można było realnie sfinansować. Oznacza to odpowiednie powiększenie potencjału inwestycyjnego energetyki. Kluczowe są następujące działania: uruchomienie kapitału prywatnego, czyli rozwijanie prywatyzacji, a także korzystanie z kapitałów własnych firm publicznych (ale nie poprzez zyski z tytułu nad-

miernej ceny dla klientów końcowych), odpowiednia alokacja środków publicznych – także w partnerstwie ze środkami zagranicznych inwestorów (np. przy rozwoju energetyki nuklearnej) oraz efektywna absorpcja środków unijnych. Obecne szacunki określają wielkość potrzeb inwestycyjnych na poziomie od 160 do 200 mld zł w perspektywie do 2030 r.

- Model modernizacji energetyki, ale takiej modernizacji, by nie marnować największego zasobu naturalnego, jakim jest węgiel (oszczędzając go jako dobro strategiczne w długiej perspektywie czasowej na II połowę XXI wieku) i móc korzystać z technologii „czystego węgla” w przyszłości (inwestycje o wydłużonym okresie inkubacji technologicznej i stojące przed problemem niepewnej jeszcze możliwości wdrożenia na skalę przemysłową oraz relatywnie wysokich kosztów). Oznaczać to może, że w okresie 2020–2050 zmniejszy się rola węgla w wytwarzaniu energii w Polsce na korzyść innych źródeł.
- Zmiana struktury wytwarzania energii i wzrostu znaczenia OZE stosowanych efektywnie (bez nad-

miaru kosztów) i dopasowanych do możliwości gospodarki (wymaga analiz, co jest kluczowe: w jakiej mierze farmy wiatrowe, w jakiej energia jądrowa, w jakiej zaś zasoby naturalne – biomasa, biogaz). Jest istotne, by powiększanie udziału OZE w wytwarzaniu energii było uzasadnione efektywnością ekonomiczną oraz ekologiczną, a nie tylko było pochodną przymusowych decyzji administracyjnych.

- Skala i sposoby promocji nowego podejścia do energetyki (większa waga prostych oszczędności i efektywności oraz rynek klienta, a nie tylko wytwórcy) oraz ochrony środowiska – przy czym inwestycje w tym obszarze oznaczają lepszą jakość życia w przyszłości, ale i niosą obniżenie kosztów w gospodarce, zwiększając jej konkurencyjność.
- Formy realizacji celów dywersyfikujących, np. dostępność gazu ziemnego dzięki rozwojowi własnego wydobywania, większe możliwości magazynowania, pewność importu LNG przez gazoport – co wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych oraz odpowiedniej logistyki, jak też udziału Polski w europejskim modelu solidarności energetycznej.

- Przygotowanie nowoczesnych rozwiązań stymulujących poprawę stanu środowiska w Polsce, wprowadzających nowy model finansowania działań na rzecz środowiska – w tym działań skierowanych nie tylko na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ale i uporania się z problemem deficytu wody czy z powiększaniem zasobów naturalnych (zalesianie).

Patrząc od praktycznej strony – dylematem zadaniowym jest ułożenie odpowiedniego kalendarza spójnych działań (sekwencje związane z pilnością potrzeb), realność montażu nakładów i wysoka efektywność ponoszonych wydatków inwestycyjnych.

Wyzwania klimatyczne

Ważnym elementem polityki harmonizacji ochrony klimatu i rozwoju gospodarczego musi być dokładna analiza relacji między tym, co nie jest odnawialne w zasobach, a tym, co jest odnawialne, lecz odnawialność wymaga czasu i nakładów.

Analiza różnorodnych czynników zmian klimatycznych w Europie pozwoliła sporządzić **indeks zmian klimatycznych**, który zawiera:

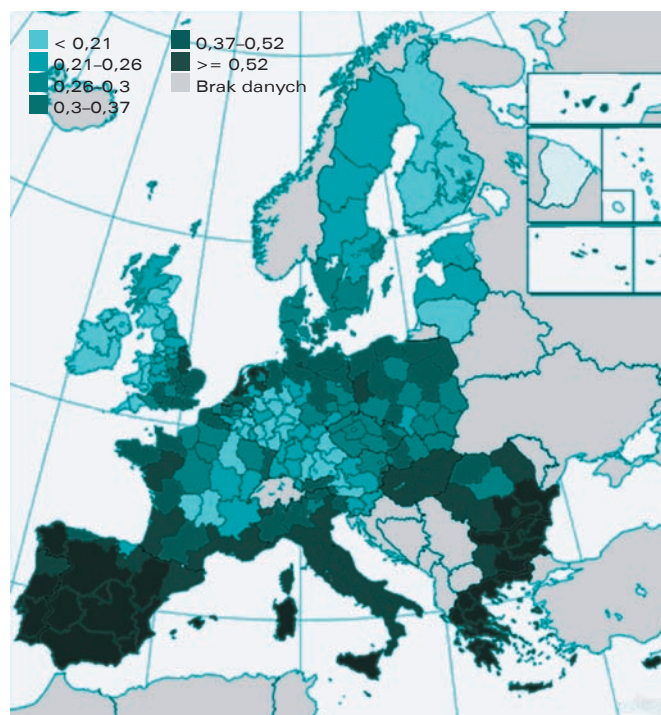
- zmiany wartości dodanej brutto w gospodarstwie rolnym,
- zmiany w populacji związane z nawracającymi powodziąmi,
- poziom zagrożenia dla rybołówstwa i turystyki z powodu zmian klimatu,
- zagrożenie dla mieszkańców terenów położonych do 5 m n.p.m. ze względu na erozję brzegów.

Największą skalę społeczno-ekonomicznego oddziaływania zmian klimatu w Europie widać w basenie Morza Śródziemnego, w części Europy Środkowej oraz na terenach przybrzeżnych wokół Morza Północnego. Kluczowa staje się więc zarówno kwestia zdefiniowania tempa stosowania dotychczasowych zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju gospodarczego, jak i uświadomienia możliwości stosowania alternatywnych źródeł energii z uwzględnieniem ich efektywności ekonomicznej.

Dzisiaj trudno sobie wyobrazić, że jeszcze cztery lata temu (przed brytyjskim raportem Sterna i publikacjami panelu ekspertów ONZ) kwestii efektów ocieplenia nie traktowano w agendzie politycznej jako kluczowego wyzwania współczesnego świata – ani jako rezultatu zanieczyszczenia środowiska w okresie intensywnego rozwoju przemysłu, ani jako negatywnego czynnika zaburzającego klimat.

Takie myślenie jest podstawą polityki harmonizacji wyzwań klimatycznych i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Rysunek 5.1. Indeks podatności na zmiany klimatyczne. Dane uśrednione, między 0 a 100



Źródło: The Climate Change and Energy Challenge Impacts and Disparities, Komisja Europejska, DG Regio C1.

Klasyfikacja zasobów przyrody z punktu widzenia ich odnawialności

Odnawialne	W długim czasie (kilkaset lat)	Gleby Warstwa ozonowa Niektóre wody mineralne Złoża torfu (jeśli nie zostanie przerwany proces torfotwórczy)
	W średnim czasie (kilkadziesiąt – sto kilkadziesiąt lat)	Głębokie wody podziemne Drewno
	W krótkim czasie (kilka – kilkanaście lat)	Powietrze atmosferyczne Plody rolne Zasoby wodne rzek (nie ekosystemy!) Płytkie wody podziemne Populacje (jeśli ich liczebność nie spadnie poniżej wartości krytycznej)
Nieodnawialne	Surowce energetyczne:	- węgiel kamienny - węgiel brunatny - ropa naftowa - gaz ziemny
	Surowce metaliczne:	- rudy żelaza - rudy miedzi - rudy cynku - rudy ołowiu itp.
	Surowce chemiczne:	- siarka - fosfory itp.
	Surowce skalne:	- surowce węglanowe (opoki, margle, kreda itp.) - surowce okrzemkowe (żwir, piasek itp.) - surowce ilaste (glinki, iły itp.) - bazalty - granity
	Gatunki (specyficznie skomponowane zasoby genowe) Ekosystemy (np. jeziora lobeliowe) Przestrzeń krajobrazowa	

Źródło: cyt. za: Jaka energetyka w zrównoważonym rozwoju?, zapis debaty społecznej, Lublin, 22 kwietnia 2008 r.; nadzór merytoryczny: A. Kassenberg.

Wyrazem polityki harmonizacji wyzwań klimatycznych i gwarancji rozwoju opartego na potrzebach energetycznych stały się sformułowane w UE na 2020 r. cele pakietu energetyczno-klimatycznego:

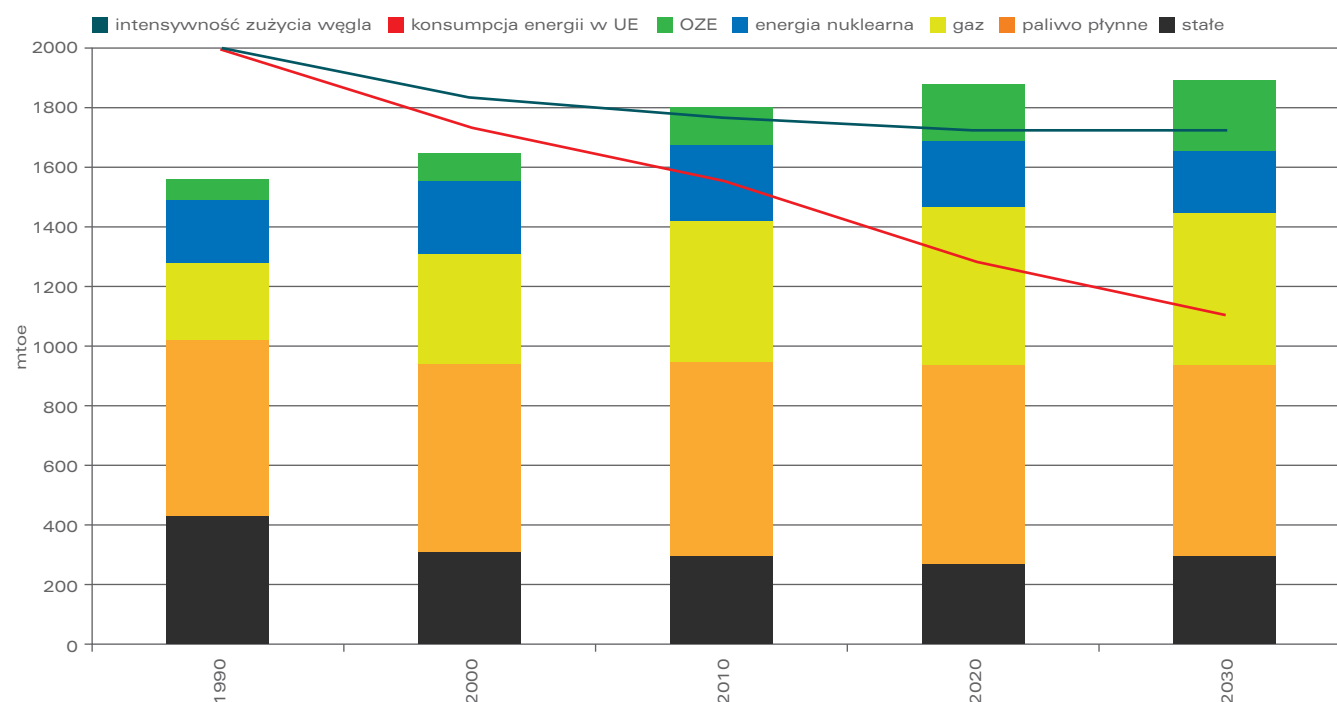
- wzrost efektywności o 20% (co musi oznaczać obniżenie energochłonności gospodarki w Polsce do poziomu UE15 z 2005 r.),
- zmniejszenie emisji CO₂ o 20% (oraz ograniczenie emisji SO₂ i NO_x do poziomu uzgodnień z traktatu akcesyjnego),
- wykorzystanie OZE na poziomie 20% (dla Polski na poziomie 15%, a według założeń Ministerstwa Gospodarki 20% w 2030 r.).

W debacie unijnej pojawiła się kwestia stymulacji procesu zmian przez regulację limitów emisji, szczególnie na podstawie nowych zasad po 2013 r. Polegają one na uruchomieniu rynku aukcji limitami i odpłatności za przydział uprawnień (dyskutowany w 2008 r. wzrost cen uprawnień – w różnych scenariuszach między 39 euro/t a 118 euro/t). Wywołało to spór na temat kosztów tego mechanizmu, niewątpliwie niesprawiedliwego dla krajów będących na drodze szybkiego rozwoju, a zarazem mocno uzależnionych energetycznie od węgla. Równocześnie jednak wyzwania ekologiczne to problem zrównoważonego rozwoju i świadomej solidarności pokoleń, aby nie przekazywać sobie świata coraz bardziej zniszczonego. W Polsce 30% obszarów ma status terenów chronionych (23 parki narodowe, 1395 rezerwatów przyrody, 120 parków krajobrazowych i 449 obszarów chronionego krajobrazu). Realizując europejski program NATURA 2000, wyodrębniliśmy prawie 8,3 mln ha obszarów chronionych, co sprzyja projektom waloryzacji różnorodności biologicznej. Wartością nie tylko dla krajobrazu są lasy zajmujące 28,9% powierzchni. Do 2050 r. zalesianie powinno spowodować, że lasy będą stanowiły 33% obszaru. Z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego obrona przed fragmentacją terenów jest jednym z istotniejszych zadań.

Problemem ekologicznym, ekonomicznym i społecznym są niewielkie zasoby wody. Polska zajmuje 22. miejsce w Europie z zasobami 1700 m³/rok na jednego mieszkańca (a w roku suchym 1450 m³/rok). 20% obszaru kraju notuje roczne opady

Przy prognozowanej dla UE konsumpcji energii do 2030 roku, rosnać ma udział gazu i źródeł odnawialnych:

Rysunek 5.2. Konsumpcja energii w UE. Energochłonność i intensywność zużycia węgla 1990 = 100



Źródło: DG TREN, Trends until 2030, zakładana cena za baryłkę 45 euro.

poniżej 500 mm, co czyni je jednymi z najbardziej suchych na kontynencie. Wieloletnia melioracja odwadniająca zniszczyła możliwości naturalnej retencji wody, a zbiorniki retencyjne stanowią zaledwie 5,7% średniego rocznego odpływu. Wodochłonność polskiego przemysłu jest przy tym 2–3 razy

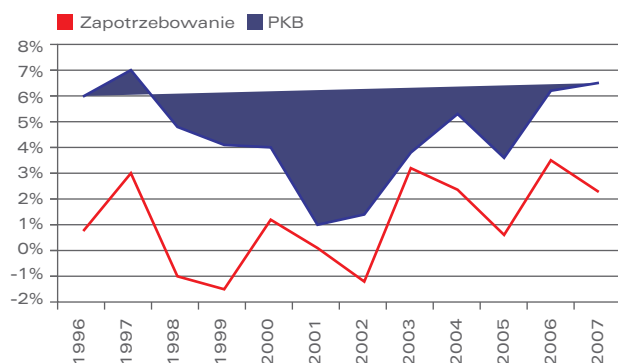
większa niż na zachodzie Europy. Zasoby wód podziemnych są intensywnie wykorzystywane – ponad 65% poboru wody na cele komunalne pochodzi z ujęć wód podziemnych, które trzeba zacząć bardziej chronić przed zanieczyszczeniami.

Energochłonność gospodarki

Rozwijająca się gospodarka będzie potrzebowała w nadchodzących latach więcej dostępnej energii.

Wzrost zapotrzebowania na energię w oczywisty sposób zależy od struktury gospodarki (energochłonność polskiego PKB spadała w ciągu ostatnich 10 lat o 30%), ale złudzeniem jest przekonanie, że gospodarki inwestujące głównie w podstawy przemysłu i infrastruktury (budownictwo, hutnictwo, rozwój podstawowych gałęzi przemysłu) zużywają radykalnie więcej energii. Nowoczesne serwery zabezpieczające systemy informatyczne, potrzeby klimatyzacyjne gospodarstw domowych, biur oraz instytucji usługowych również tworzą silny popyt na energię. W Polsce przy wysokim tempie rozwoju gospodarczego tempo wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną jest również wysokie (około 2–3% przyrostu rocznie).

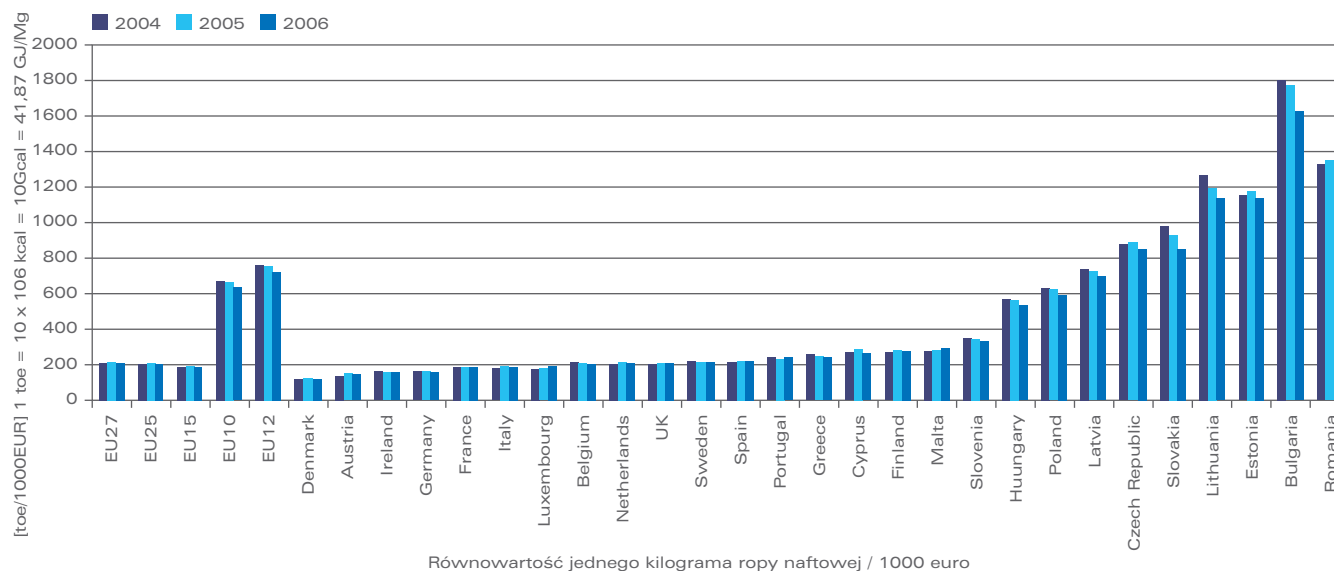
Rysunek 5.3. Wzrost PKB a dynamika zapotrzebowania na energię w PL



Z drugiej strony, energochłonność polskiej gospodarki jest jedną z wyższych zarówno na tle krajów Europy, jak i nowych krajów członkowskich UE. Wynika to właśnie z aktualnego poziomu modernizacji gospodarki, systemu energetycznego i jego efektywności.

Obniżanie poziomu energochłonności gospodarki nie może być tylko samoczynnym procesem zachodzącym w wyniku modernizacji i przemian technologicznych. Powinno być jasno stawianym celem ekonomicznym, gdyż ma olbrzymie znaczenie dla pomniejszania kosztów funkcjonowania całej

Rysunek 5.4. Ilość paliwa potrzebnego do wyprodukowania 1000 euro PKB



Źródło: opracowanie Vattenfall na podstawie Eurostat.

gospodarki. Przenosi się też na ceny wielu usług i produktów, co jest ważne dla klientów, użytkowników. W efekcie może czynić gospodarkę bardziej konkurencyjną.

Prognoza popytu na energię w bazowym scenariuszu rozwoju makroekonomicznego (analizy „EnergySys” zgodne z obecnymi trendami rozwoju), pokazująca wariant podstawowy

Warto dodać, że polityka efektywności w sektorze energetycznym musi oznaczać redefinicję postaw wobec oszczędności energii, co wymaga nie tylko modernizacji i inwestycji w sektorze wytwórstwa i dystrybucji, lecz także zmianę postaw w gospodarce i w gospodarstwach domowych. Sprzyjają temu nowe, energooszczędne technologie wielu urządzeń, lecz sprzyjać mogą dodatkowo zachowania klientów i użytkowników.

Sektory		Jedn.	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Lp.	Kategoria							
Wariant podstawowy								
1.	Rolnictwo	PJ	189	193	193	194	203	212
2.	Przemysł i budownictwo	PJ	769	880	973	1024	1036	1020
3.	Transport (z indywidualnym)	PJ	526	608	685	791	792	879
4.	Usługi	PJ	214	238	298	349	402	449
5.	Gospodarstwa domowe	PJ	778	835	899	958	991	1026
Wariant efektywny								
1.	Rolnictwo	PJ	189	190	190	191	198	202
2.	Przemysł i budownictwo	PJ	769	824	863	866	894	876
3.	Transport (z indywidualnym)	PJ	526	587	609	658	674	664
4.	Usługi	PJ	214	227	286	311	376	356
5.	Gospodarstwa domowe	PJ	778	794	805	815	817	816

Źródło: Raport 2030 EnergySys, 19.06.2008.

i efektywny (większe oszczędności i modernizacja), ujawnia szanse i zagrożenia. Największy przyrost popytu będzie występował w sektorze usług, a następnie w gospodarstwach domowych oraz przemyśle i budownictwie.

Kluczowe staje się więc uruchomienie rezerw oszczędnościowych, m.in. zmniejszanie strat sieciowych, stymulowanie rozwoju kogeneracji, podwyższenie współczynnika czasu użytkowania największego obciążenia energii elektrycznej, stosowanie technik zarządzania popytem.

Z jednej strony bowiem od początku transformacji 1989 r. radykalnie poprawiła się jakość powietrza, jakim oddychamy. Polska, która razem z ZSRR oraz NRD stanowiła najbardziej zanieczyszczony kraj Europy, bardzo poprawiła środowisko. Nadal mamy, także w wyniku wpływu środowiska, jeden z wyższych w Europie wskaźników śmiertelności niemowląt na 100 tys. mieszkańców (około 6 zgonów), ale w latach 70. i 80. ten wskaźnik wynosił 18 zgonów (trzykrotnie więcej!).

Kluczowe staje się zatem, aby oprócz harmonijnego łączenia polityki odpowiadającej na wyzwania klimatyczne

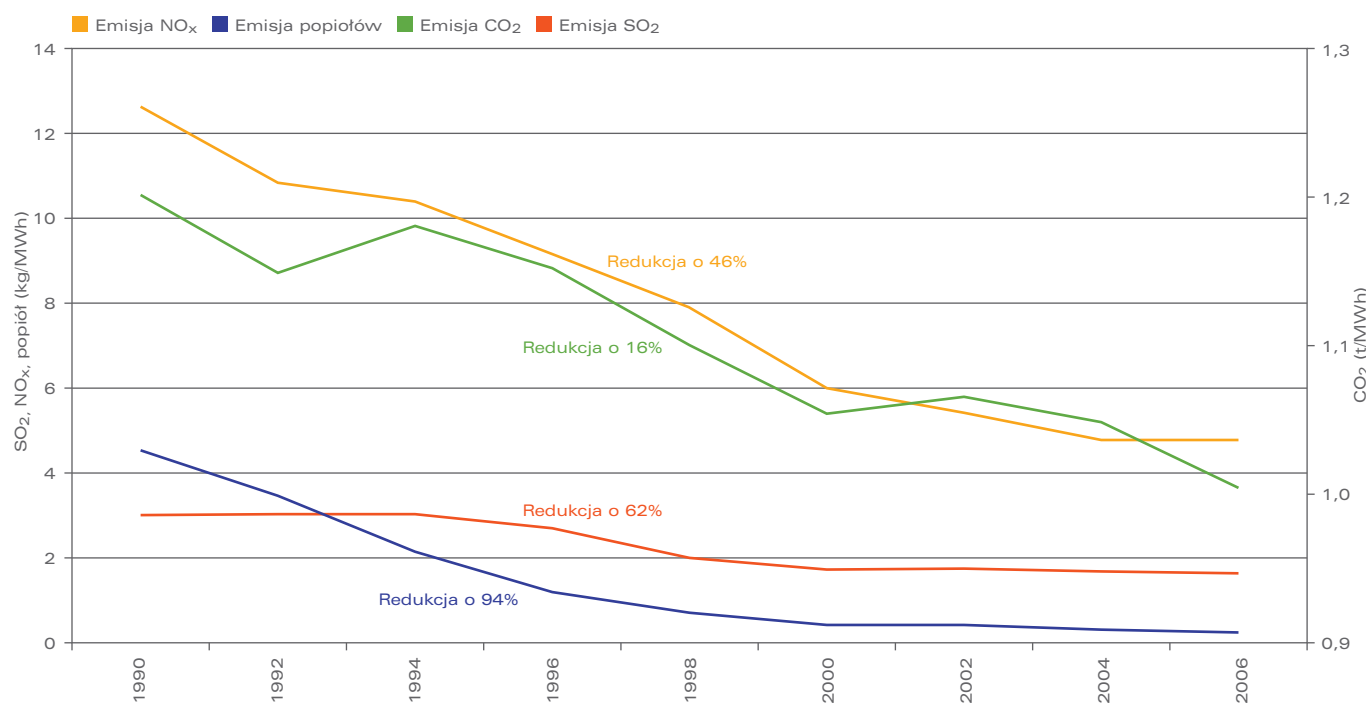
z budowaniem bezpieczeństwa energetycznego Polski uwrażliwiać wszystkie procesy gospodarcze na problematykę ochrony środowiska. Potrzebne jest do tego wdrożenie systemu zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego (europejski model EMAS). Zacząć trzeba od promocji i dobrowolnego uczestnictwa w tych audytach. Z czasem wprowadzić należy tzw. zielone zamówienia, czyli przy rozstrzygnięciu zamówień publicznych brać pod uwagę, czy firma ma odpowiednie certyfikaty ek zarządzenia (np. wypełnia normy ISO 14 001). Według planów rządowych taki system powinien być wdrożony w Polsce do 2016 r. Pozwoli to nie tylko na monitoring procesu zmieniania się gospodarki pod kątem reagowania na politykę proekologiczną. Takie procesy bowiem wzmacniają też przekonanie, że podmioty oddziałujące negatywnie na środowisko powinny ponosić finansowe konsekwencje i *de facto* sprzyjać tworzeniu środków pomagających inwestować w poprawę stanu środowiska. Dzisiaj 45% nakładów na ochronę środowiska ponoszą same firmy.

Od samego początku transformacji funkcjonuje model, w którym wpływy z opłat i kar za zanieczyszczanie środowiska zasilają fundusz ochrony środowiska (NFOŚ). Z czasem stał się on względnie hojnym źródłem finansowania inwestycji o charakterze proekologicznym, a także wielu inwestycji kluczowych dla rozwoju cywilizacyjnego – kanalizacje, ścieki itd. Struktura Funduszu daje możliwości realnego oddziaływania na poprawę stanu środowiska i ochronę zasobów naturalnych na poziomie lokalnym i regionalnym. Przygotowane i wdrażane zmiany organizacyjne – decentralizacja Funduszu – powinny jeszcze bardziej zwiększyć efektywność jego funkcjonowania. Fundusz, na zdrowych zasadach, także w formule wsparcia poręczeniowego i kredytowego, finansuje różne przedsięwzięcia. Od 2004 r. jest ważnym instrumentem budowania wkładu własnego, niezbędnego do pozyskiwania środków unijnych na cele ochrony środowiska.

Zanieczyszczenia a węgiel

Od początku transformacji skala zanieczyszczeń, generowanych przez polski sektor energetyczny, została już znacznie ograniczona. Przed Polską stoją jednak ciągle poważne wyzwania.

Rysunek 5.5. Emisje polskiego sektora energetycznego



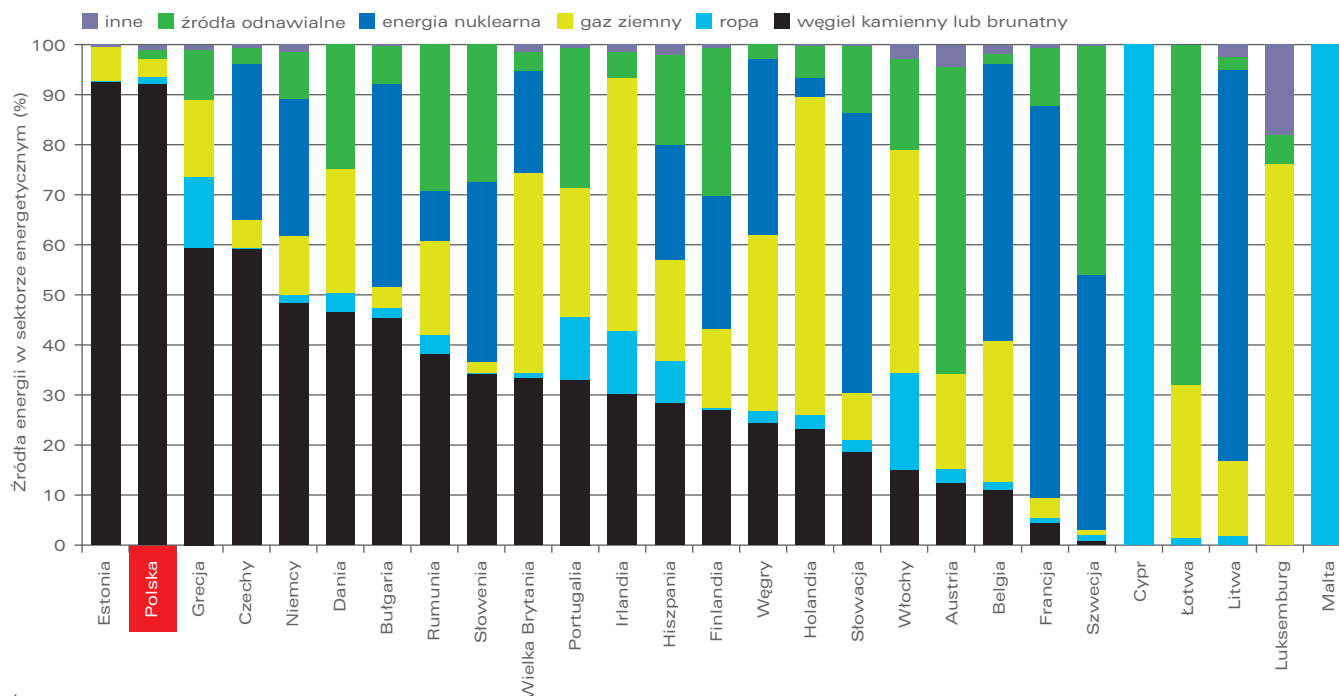
Źródło: oprac. PGE.

Większość głównych emisji zanieczyszczeń została już znacznie zmniejszona. Jednakże Polska ma swoje specyficzne problemy związane z odpowiedzią na wyzwania klimatyczne. Są nimi m.in.: „silne „nawęglenie” polskiej energetyki (94%), a przez to małe jeszcze w porównaniu z innymi krajami korzystanie ze źródeł odnawialnych, z ropy i gazu ziemnego w energetyce oraz brak energetyki jądrowej. Te kwestie pokazują specyfikę polskich problemów związanych z odpowiedzią na wyzwania klimatyczne.

Wydaje się, że pewną nader istotną decyzję dotyczącą uruchomienia inwestycji w „czystą energię” należy podjąć jak najszybciej. Przyjęta 13 stycznia 2009 r. uchwała Rady Ministrów uruchamiająca proces wdrażania energetyki jądrowej w Polsce jest w tej perspektywie bardzo ważnym elementem. Znaczna poprawa technologii elektrowni jądrowych, brak zależności ceny uranu od turbulencji na światowych rynkach paliw konwencjonalnych (ropa, gaz, węgiel), zeroemisyjność czy znacznie mniejsze koszty wytwarzania w porównaniu z elektrowniami węglowymi czy gazowymi są istotnymi argumentami wpływającymi na większą akceptację społeczną dla projektów nuklearnych.

Polska jest jednak beneficjentem posiadania bogatych złóż węglowych zarówno węgla kamiennego, jak i przede wszystkim węgla brunatnego (łącznie z jeszcze nieuruchomionymi). Ten rodzaj bogactwa może tworzyć przewagę konkurencyjną, pod warunkiem że zostaną wdrożone nowe technologie, tzw. technologie czystego węgla w energetyce. Wymaga to nakładów inwestycyjnych, czasu na inkubację technologiczną i przyniesie efekt najwcześniej po 2020 r., o ile już dziś rozpocznie się proces modernizacji i inwestycji. Przy przyspieszeniu wprowa-

Rysunek 5.6. Źródła energii w sektorze energetycznym (%) – Europa



Źródło: Eurostat; oprac. PGE.

dzania projektów alternatywnych wobec technologii opartych na węglu możliwe będzie traktowanie zasobów węgla jako rezerw dla przyszłych pokoleń.

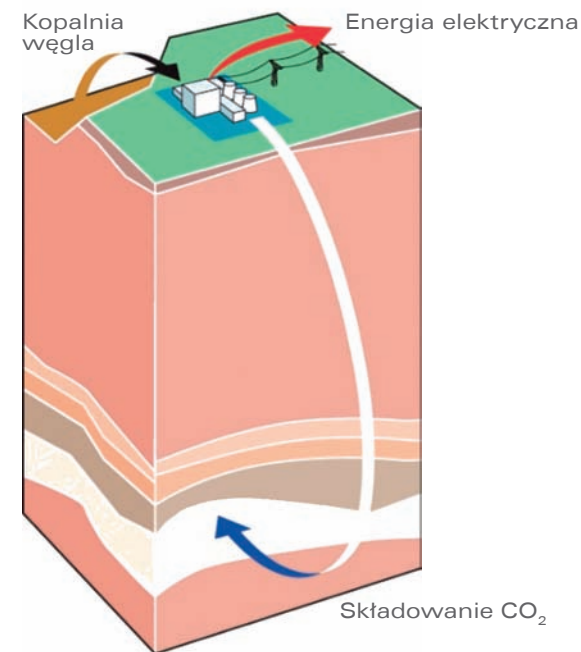
Najpowszechniej dyskutuje się obecnie o projektach technologii zgazowania węgla oraz CCS:

- Koncepcja CCS polega na wychwyceniu CO₂ powstałego w wyniku spalania węgla w elektrowni węglowej, a następnie przetransportowaniu go w formie ciekłej do podziemnych, szczelnych magazynów CO₂.
- Magazyn CO₂ stanowią bardzo często wyeksploatowane złoża ropy i gazu – zbiornik z porowatą skałą uszczelniony od góry i zabezpieczony przed uwolnieniem się CO₂ do atmosfery.

- Implementacja instalacji CCS jest konieczna do osiągnięcia celu 50% redukcji emisji CO₂ w 2030 r.
- Wdrożenie instalacji CCS nie umożliwia osiągnięcia celu 50% redukcji emisji CO₂. Cel ten musi zostać wsparty innymi działaniami.

Polska, tak bardzo zależna od węgla – jest energetycznie bezpieczna. Ale jeśli istotą bezpieczeństwa energetycznego jest dywersyfikacja źródeł energii (różnorodność cen, w tym możliwa tańsza energia, różnorodność dostępu do źródeł, czyli bezpieczeństwo polityczne, różnorodność wytwarzania, co jest dobre dla „czystości” energii), to trzeba jeszcze wiele uczynić na jego rzecz.

Rysunek 5.7.



Źródło: opracowanie Vattenfall.

Niezbędne jest oszacowanie kosztów: zarówno rozwoju polskiego górnictwa (inwestycje w nowe pokłady, efektywność – cena węgla, jakość zarządzania), jak i rozwoju energetyki „czystego węgla” (skala inwestycji, możliwości techniczne, koszty transportu skroplonego CO₂, magazynowanie – czas uruchomienia rozwiązań tego rodzaju), aby realnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest to efektywny sposób harmonizacji celów bezpieczeństwa energetycznego z wyzwaniami klimatycznymi.

Potencjał polskiej energetyki

Szybko rozwijająca się polska gospodarka będzie potrzebowała coraz więcej mocy wytwórczych, co wymaga inwestycji dużej skali.

Potrzeby rozwojowe polskiej gospodarki pozwalają określić prognozę popytu na energię elektryczną w wariantach minimum i maksimum (liczone w terrawatogodzinach – TWh).

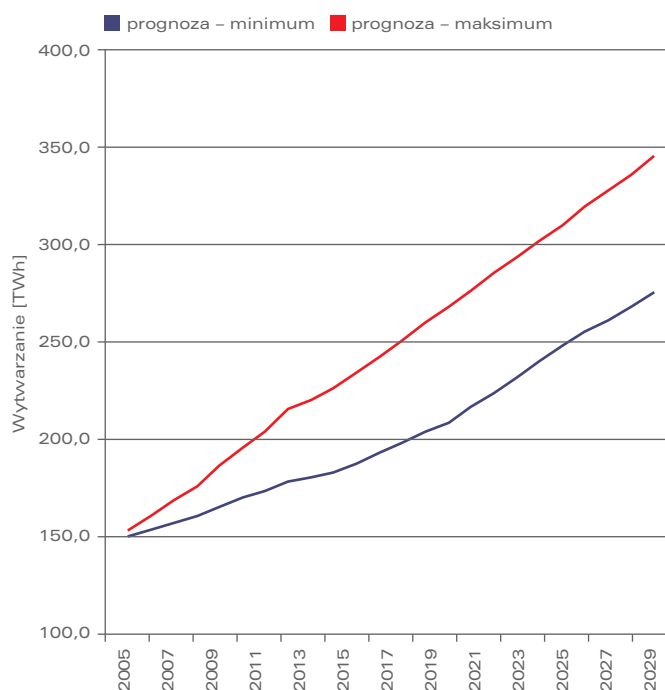
Zapotrzebowanie brutto na energię elektryczną [TWh]					
2005	2010	2015	2020	2025	2030
146,1	163,3	181,6	204,5	243,0	279,8
Zapotrzebowanie na energię elektryczną ze źródeł innych niż OZE-E [TWh]					
2005	2010	2015	2020	2025	2030
142,2	151	167,3	187,9	223,3	257,3
Minimalna moc bloków przy 55% wykorzystania mocy zainstalowanej [MW]					
2005	2010	2015	2020	2025	2030
29 514	31 341	34 724	39 000	46 347	53 404

Źródło: Najważniejsze zagadnienia dotyczące funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w Polsce, praca zbiorowa, luty 2008.

Ogólnie rośnie zapotrzebowanie na energię (poza stosowaniem OZE), co wymaga wskazania, jaka powinna być minimalna moc bloków (w MW – megawatach) przy 55% wykorzystania mocy zainstalowanej – przeszło 53 tys. MW, co daje zapotrzebowanie brutto około 280 TWh w 2030 r. (wzrost o przeszło 120 TWh). To ponadpółtorakrotny wzrost mocy zainstalowanej (dzisiejszy poziom to 35 tys. MW).

To wielka skala niezbędnych inwestycji – podwojenie potencjału mocy w nadchodzących latach.

Rysunek 5.8. Prognoza popytu na energię elektryczną



Źródło: M. Ściażko (red.), Uwarunkowania wdrożenia strategii zeroemisyjnych technologii węglowych w energetyce, CHPW, Zabrze 2007.

Analiza potrzeb mocy wytwórczych w polskiej energetyce (przedstawiona na następnych stronach) odśladania wieloletnie problemy i zaniedbania energetyki. Dyskusja o pakiecie energetyczno-klimatycznym UE była tu doskonałym katalizatorem, W rzeczywistości jest to dziedzina przestarzała, jeśli chodzi o moce wytwórcze i przesył. Jest niedopasowana geograficznie do potrzeb gospodarki, nisko efektywna (ubytki mocy z powodu deficytów technologicznych oraz wysokie koszty produkcji i sprzedaży dla klientów ze względu na niski poziom dokonanych restrukturyzacji), a także zależna od jednego sektora paliwowego (sektor węglowy słabo rozwinięty technologicznie i z niskim potencjałem inwestycyjnym, także jeśli chodzi o inwestycje w „czysty węgiel” z relatywnie wysokimi kosztami przenoszonymi na energetykę) oraz mało elastyczna w obszarze pozytywnej odpowiedzi na wyzwania klimatyczne, czyli obniżanie emisji zanieczyszczeń.

Polska energetyka jest obszarem o słabych zasadach rynkowych, z równoległą ochroną klienta i jego prawem do wyboru dostawcy. Patrząc z punktu widzenia potrzeb gospodarki, także przy założeniu jej modernizacji i rozwoju usług energetyka i infrastruktura energetyczna pozostaną kluczowym krwiobiegami przyszłego wzrostu i zmian.

Dlatego tak ważne są wyzwania, jakie muszą podjąć w obszarze energetyki: świat biznesu, rynek i jego regulatorzy, a także sektor publiczny i decydenci. Wymaga to połączenia szczegółowej wiedzy technicznej z wyobraźnią wyboru publicznego najwyższej jakości.

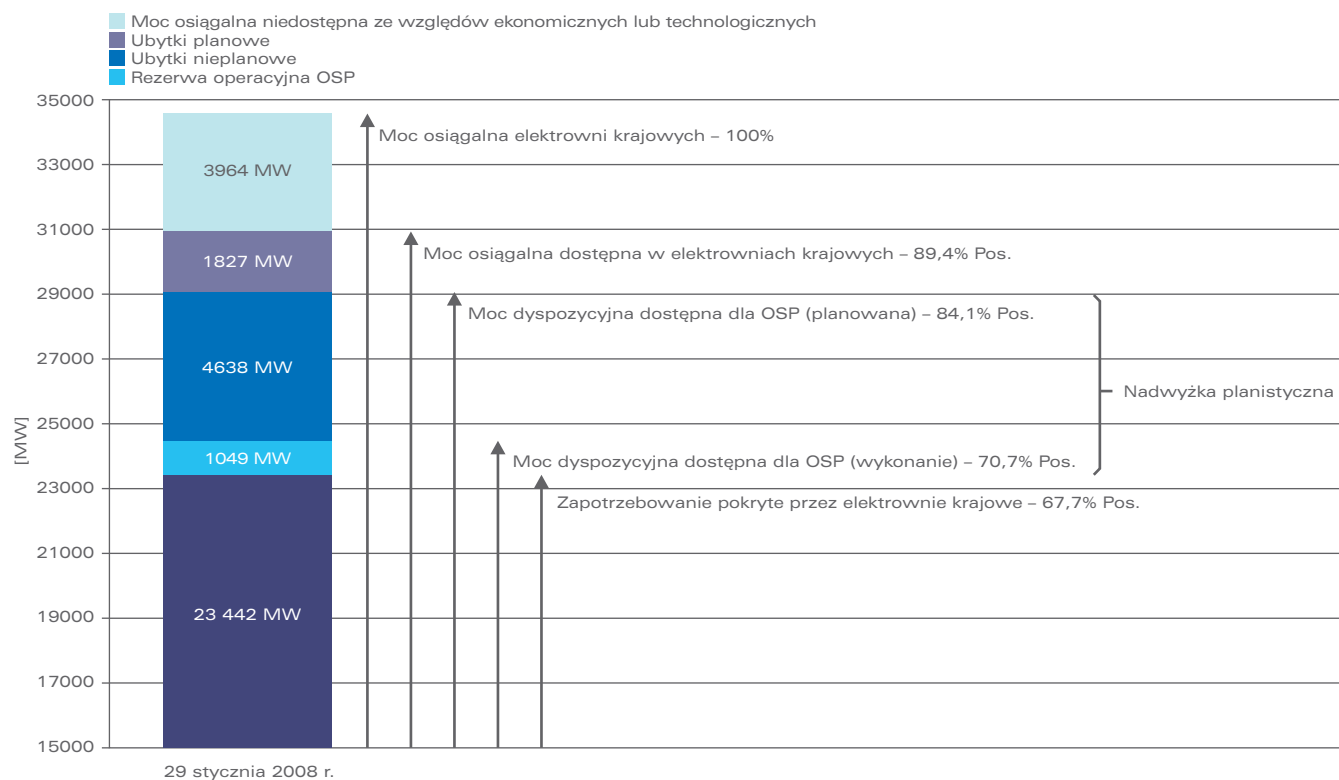
Ważne jest, aby przy analizach potencjału polskiej energetyki brać pod uwagę realny bilans mocy w momentach szczytowych. Obrazowany poniżej przykładowy dzień bilansu mocy uświadamia skalę niedyspozycyjności jednostek produkcji energii, szczególnie w obszarze niedyspozycyjności nieplanowanej (awarie, remonty bieżące, warunki eksploatacyjne). Niedyspozycyjność jednostek wytwórczych była w 2007 r. na poziomie około 15%.

Nie jest możliwa neutralizacja tego negatywnego zjawiska przez import energii ze względu na ograniczenia systemowe. Prawdziwym źródłem problemu są przestarzały charakter polskich elektrowni i ich wiekowość.

Problemem jest także słabość przesyłu – przestarzały system, brak modernizacji oraz brak nowych linii na obszarach, gdzie obecnie w ogóle ich nie ma.

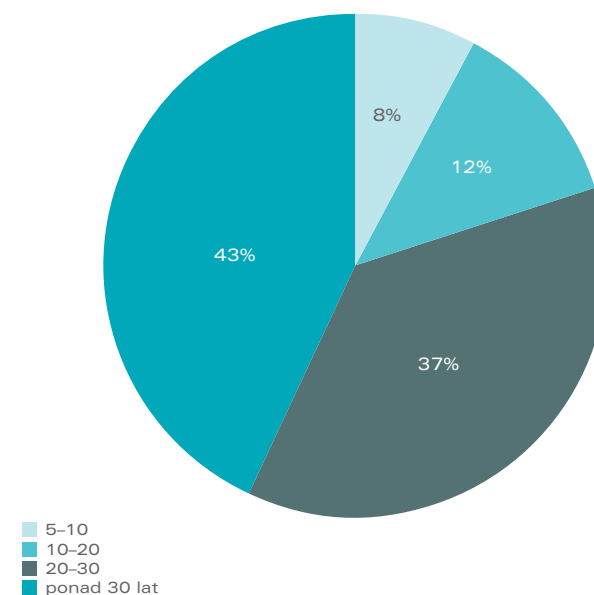
Inwestycje w moce energetyczne i w modernizację elektrowni stają się więc koniecznością fundamentalną dla szans polskiego rozwoju.

Rysunek 5.9. Bilans mocy w KSE w szczycie dnia 29 stycznia 2008 r.



Źródło: Najważniejsze zagrożenia dotyczące funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w Polsce, raport, luty 2008.

Rysunek 5.10. Wiek polskich elektrowni



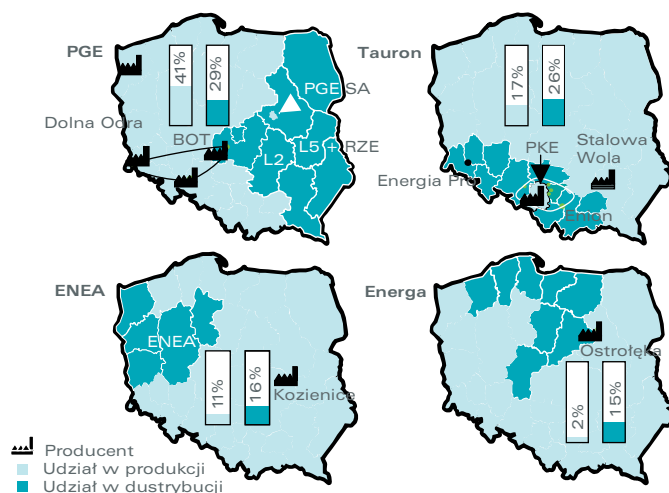
Źródło: opracowanie PGE, ARE.

Rynek energetyczny

Zmiany własnościowe i wprowadzenie pełnych mechanizmów rynkowych do polskiego sektora energetycznego są koniecznymi elementami modernizacji i pozyskania środków na niezbędne inwestycje.

Publiczny sektor energetyczny po konsolidacji (przed debiutem giełdowym ENEL i jej zmianami własnościowymi) ma ponad 70% udziału w rynku wytwarzania dzięki czterem największym podmiotom. Trzy prywatne elektrownie (PAK, Połaniec, Rybnik) przynoszą 28% produkcji energii.

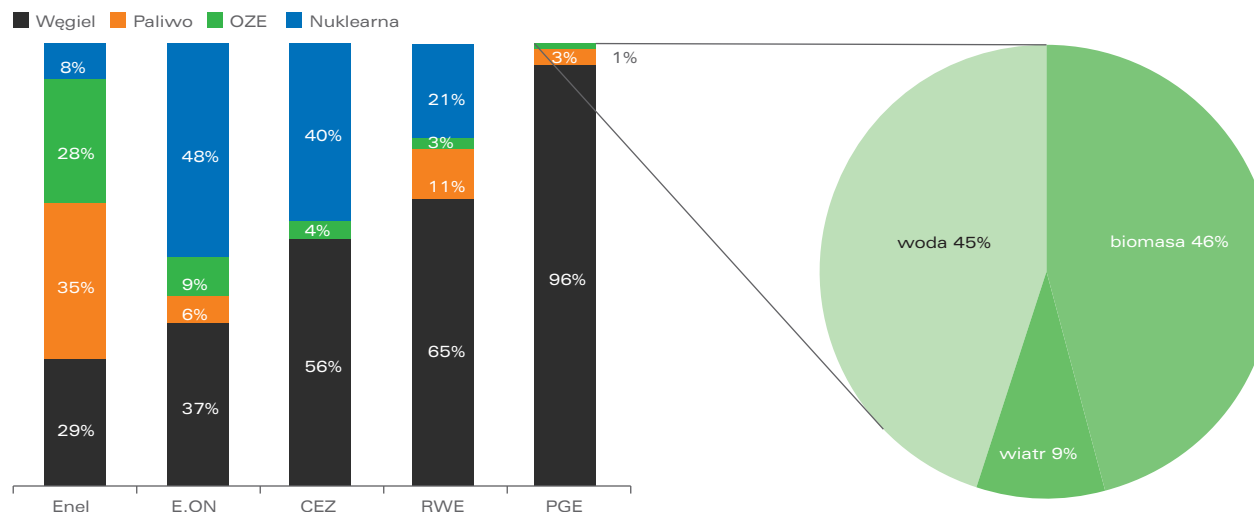
Rysunek 5.11. Organizacja polskiego sektora energetycznego po konsolidacji



Źródło: opracowanie PGE.

Rynek dystrybucji jest rozdzielony na sektor publiczny (86%) i prywatny – Stoen i Vattenfall (14%). Dokładniejszej analizy wymagają różnice między sektorami w charakterystyce ich funkcjonowania ze względu na wydajność (zysk na zatrudnionego lub koszty dostarczania energii), co pokazujemy na następnej stronie.

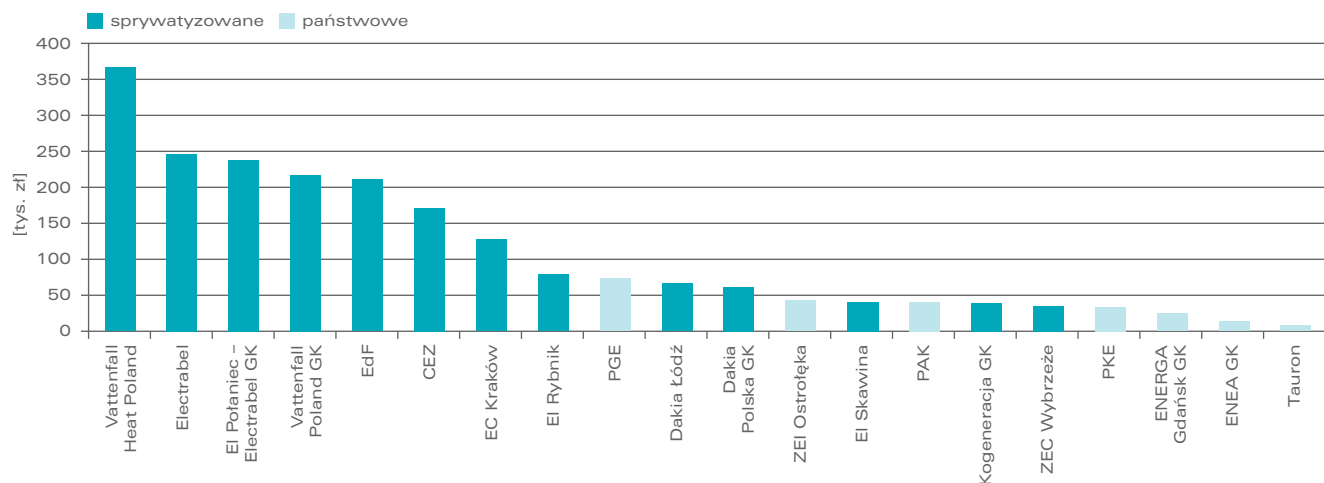
Rysunek 5.12. Fuel mix różnych firm produkujących energię (%) oraz struktura produkcji OZE w PGE (%)



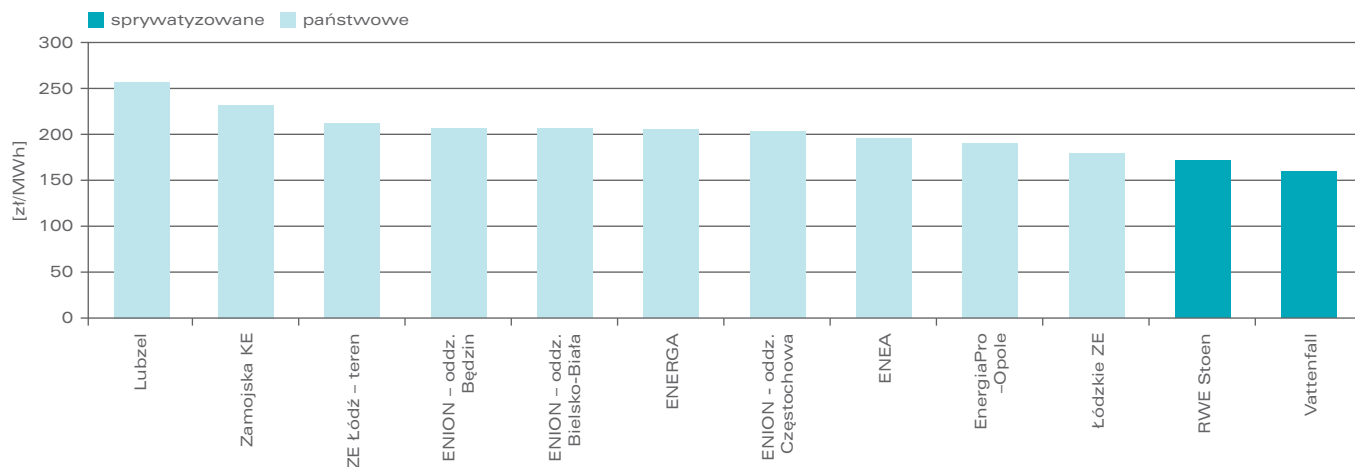
Źródło: opracowanie PGE, ARE.

Należy również zwrócić uwagę na różnice w cechach generowania energii, co widać przy porównaniu dużych europejskich firm z największą polską – PGE (rysunek 5.12). Jest to ważne z punktu widzenia przyszłego rozwoju energetyki i doświadczeń dużych firm globalnych w tworzeniu produkcji typu *energy mix*, co przy wyzwaniach modernizacyjnych i ekologicznych jest szczególnie istotne.

Rysunek 5.13. Zysk brutto na zatrudnionego. w tys. PLN



Rysunek 5.14. Koszt dostarczenia energii



Źródło: Niepewność i mity a bezpieczeństwo energetyczne, Związek Pracodawców Prywatnych Energetyki, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, 1 lipca 2008.

Widać wyraźnie, jak olbrzymia różnica w efektywności występuje w energetyce między sektorem prywatnym a publicznym. Taka diagnoza każe rekomendować restrukturyzację firm publicznych w energetyce, co może przynieść istotne rezerwy w produktywności i kosztach.

Obecnie największym problemem jest stworzenie realnych warunków do pełnej liberalizacji rynku. Jeśli chodzi o rynek podaży energii, to giełda obejmuje zaledwie 2% sprzedaży wytworzonej energii (nie powstaje cena referencyjna), a likwidacja kontraktów długoterminowych powiązana z procesem konsolidacji, mając przynieść uryn-kowanie ceny (ale nie przez dyktat silnych *quasi-monopoli*), *de facto* ją usztywniła, przenosząc ciężar na klientów. Podobnie jest z rynkiem odbiorców, zwłaszcza tych szczególnie wrażliwych, jakimi są gospodarstwa domowe – z 13,5 mln gospodarstw tylko 1500 wybiera dostawcę energii.

Stworzenie rynkowych ram dla energetyki opartych na przejrzystych zasadach konkurencyjności jest jednym z kluczy do unowocześnienia tego sektora. Może również wspomagać budowę potencjału inwestycyjnego (kapitału) firm energetycznych, ale nie wyłącznie na podstawie wzrostu cen i obciążania odbiorców. Tylko w takich warunkach możliwe będzie pozyskanie na większą skalę kapitału zewnętrznego, niezbędnego do rozwoju.

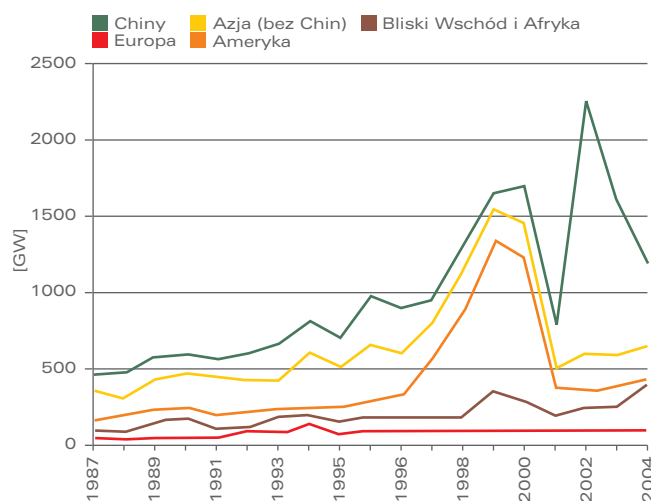
Trzeba oczywiście pamiętać, że na efektywność sektora energetycznego oraz jego potencjał inwestycyjny w widoczny sposób wpływają ramy instytucjonalne. Bli-skość związków gospodarczych, a także kulturowych (przez wiele lat) z sektorem węglowym powoduje, że dla wielu firm energetycznych symbioza z górnictwem jest oczywi-sta. Jeśli więc górnictwo, jak obecnie, potrzebuje inwestycji i wymusza wzrost ceny, aby w przyszłości zainwestować, to symbiotycznie przekłada się to na energetykę. Ta z kolei może ciężar uzyskania zysków i nadwyżek na inwestycje przenosić na relacje z odbiorcami. Podobnie przy konsoli-dacji i likwidacji umów długoterminowych (KDT) stworzono model rekompensat dla energetyki, co zaowocowało po-trzebą pobierania tych rekompensat, ale nie zmniejszyło presji firm energetycznych na oczekiwanie wysokich cen od gospodarki i gospodarstw domowych.

Deficyt energetyczny a inwestycje

W perspektywie 2030 r. zwiększenie popytu na energię musi wiązać się ze znacznymi nakładami na modernizację sektora energetycznego w skali od 130 mld do nawet 290 mld zł.

W szybko rozwijającym się świecie rośnie zapotrzebowanie na moce energetyczne, co można zauważyć w ostatnich latach w Ameryce, Azji i Chinach (stamtąd pochodzą też największe źródła emisji zanieczyszczeń).

Rysunek 5.15. Wielkość zamówień na moce energetyczne



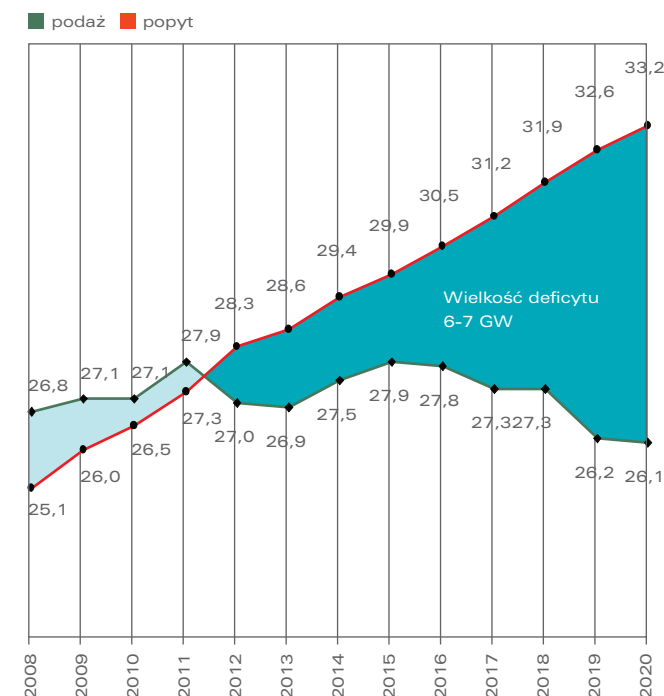
Źródło: opracowanie KPMG Alstom.

Sytuacja Polski, bez względu na to, kto jest autorem prognoz ostrzegawczych, jest podobna. W rezultacie zależnie od punktu widzenia dominują dwa scenariusze oszacowania skali deficytu energetycznego i momentu, w którym moce dyspozycyjne są wyższe lub niższe od zapotrzebowania. Scenariusz I wskazuje orientacyjnie 2011 r. jako kluczowy dla wzrostu deficytu energetycznego.

Natomiast według przedstawionych na następnej stronie analiz URE opartych na prognozach inwestycyjnych sektora energetycznego kryzysowa sytuacja związana z możliwymi deficytami energii może trwać aż do 2014 r. W okresie między 2016 r. a przełomem 2022/2023 r. moc dyspozycyjna w Krajowym Systemie Energetycznym (KSE) z uwzględnieniem rezerwy operacyjnej na poziomie 7% (aczkolwiek nie jest to poziom wystarczający) może być wyższa od zapotrzebowania. Będzie to rodziło problem kosztów utrzymania mocy, jeśli nie zostaną stworzone lepsze warunki do eksportu energii. Kolejne zagrożenie deficytem jest prawdopodobnie pochodną braku danych dotyczących inwestycji w energetykę do 2030 r.

Warto pamiętać, że w prognozach zagrożenia deficytem energetycznym trzeba brać pod uwagę kilka zmiennych czynników, które realnie wpływają na faktyczny deficyt. Na przykład ujawniające się jesienią 2008 r. spowolnienie gospodarcze od razu pokazało mniejsze zapotrzebowanie na energię i oddaliło scenariusze zagrożenia deficytem. Podobny rezultat przyniosła zmiany w technologiach na rzecz rozwiązań energooszczędnych.

Rysunek 5.16. Szacowany deficyt energetyczny – scenariusz I



Źródło: opracowanie PGE.

Przyrosty i ubytki mocy wytwórczych szacowane przez sektor w badaniu URE wprost wskazują, że wzrost będzie następował w latach 2013–2018, co oznacza, że mogłyby to być inwestycje podejmowane obecnie.

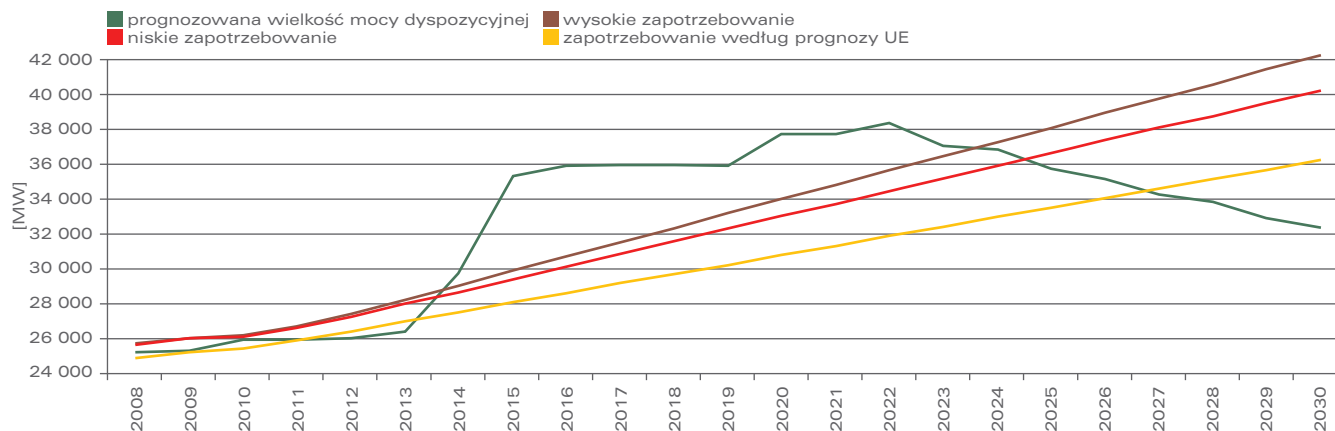
Jeden z wariantów kalkulacji (z analizy URE) dotyczących skali nakładów inwestycyjnych określa potrzeby na poziomie około 86 mld zł (w tym 68 mld na nowe moce wytwórcze, z czego 43 mld w skonsolidowanych grupach energetycznych) do 2015 r. i kolejne 49 mld do 2030 r. (bez uwzględniania inwestycji w „technologie czystego węgla”).

Inne prognozy (badania systemowe „EnergSys”) wskazują na nakłady (przy polityce poprawy efektywności) w scenariuszu kontynuacji trendów i rozwiązań wraz z rozwojem OZE na poziomie 130 mld zł do 2030 r. (bez poprawy efektywności – 170 mld). Natomiast w scenariuszu realizacji wymogów UE związanych z pakietem klimatycznym, w wersji proponowanej na początku 2008 r., nakłady wynosiłyby 250–290 mld zł zależnie od modelu – z poprawą lub bez poprawy efektywności.

Problemem jest montaż środków na inwestycje energetyczne – wykorzystanie źródeł własnych przedsiębiorstw, wzrost kapitału w wyniku prywatyzacji (giełdowej lub sprzedaży inwestorom strategicznym), uruchomienie środków publicznych (krajowych oraz z UE), wzmocnienie zyskowności przedsiębiorstw przez wzrost cen i obciążanie konsumentów (gospodarki i gospodarstw domowych). W tym kontekście potencjalny wzrost kosztów funkcjonowania energetyki związany z realizacją pakietu klimatycznego w jego wersji wyjściowej był realnym zagrożeniem dla decyzji inwestycyjnych, skali inwestycji oraz ich efektywności.

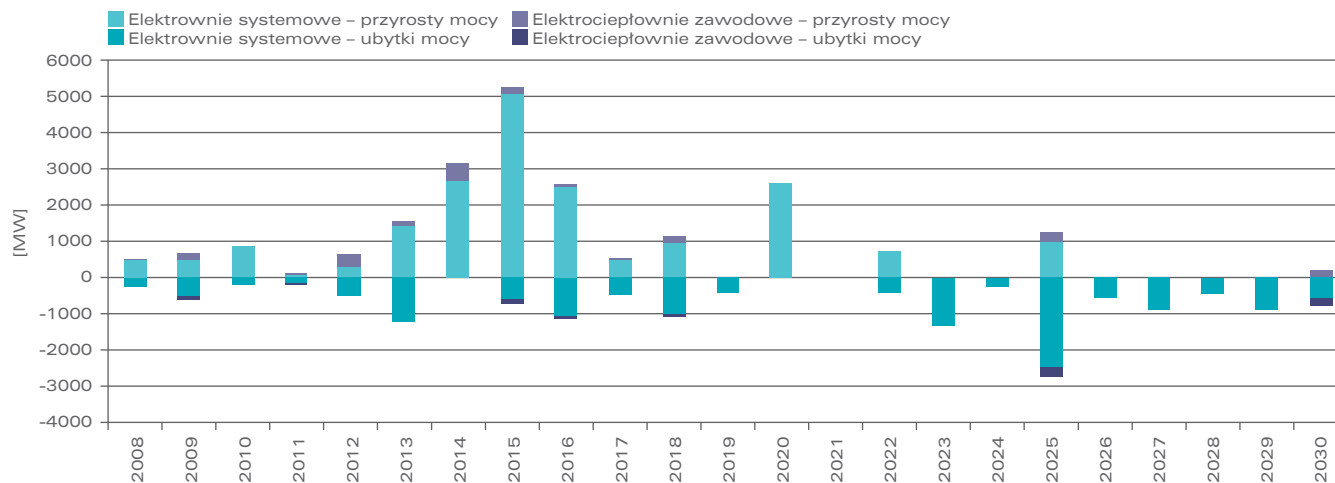
Po pozytywnym dla Polski rozstrzygnięciu kwestii związanych z europejskim pakietem klimatyczno-energetycznym widać już dokładnie, jak wysoka była stawka. Do końca 2008 r. zapowiedziano inwestycje w energetykę w skali do ok. 25 tys. MW mocy, nie mówiąc już o tym, że z punktu widzenia odbiorców zniknął jeden z argumentów uzasadniających podnoszenie cen energii i ograniczenia decyzji inwestycyjnych – nieprzewidywalność rozwiązań pakietu oraz koszty zakupu limitów. Dla inwestycji energetycznych sytuacja stała się bardziej przejrzysta.

Rysunek 5.17. Przewidywana moc dyspozycyjna w KSE i scenariusze zapotrzebowania na moc w latach 2008–2030 z uwzględnieniem rezerwy mocy na poziomie 7% – scenariusz II



Źródło: opracowanie URE.

Rysunek 5.18. Przyrosty brutto oraz ubytki mocy wytwórczych u producentów energii elektrycznej planowane w latach 2008–2030



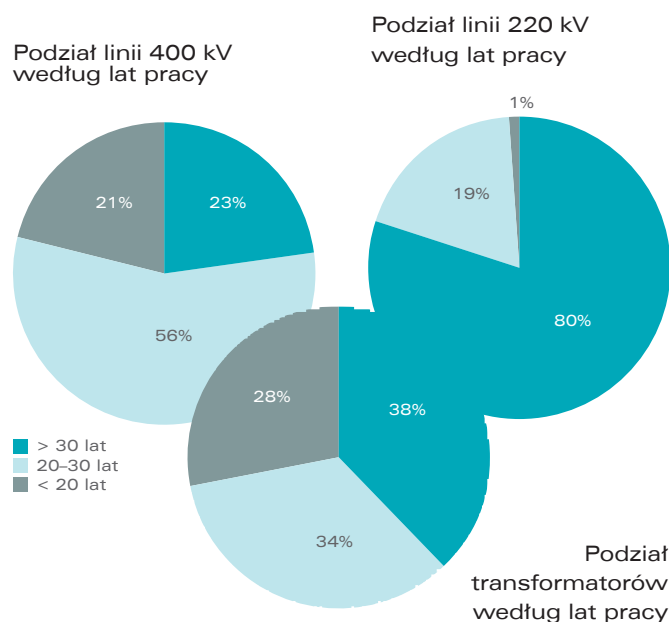
Źródło: opracowanie URE.

System przesyłu (potencjał i przyszłość)

Zapewnienie stabilnych i bezpiecznych dostaw energii musi wiązać się zarówno z modernizacją wewnętrznej sieci przesyłowej, jak i z poprawą połączeń transgranicznych.

Podstawową cechą polskiego systemu przesyłu mocy jest jego przestarzały technologiczny charakter. Linie i transformatory pochodzą w większości sprzed 20–30 lat.

Rysunek 5.19. Podział linii i transformatorów składających się na infrastrukturę przesyłową według lat pracy



Źródło: opracowanie URE, PSE-Operator SA.

Niezbędne są zatem inwestycje w sieci przesyłowe oraz ich modernizacja (**ubytki mocy szacuje się na poziomie około 12–15% mocy, czyli około 5 tys. MW**), co pozwoli na obniżenie poziomu awaryjności o 50%. Istotne w rozwoju systemu przesyłowego jest zamknięcie pierścienia 400 kV oraz pierścieni wokół głównych miast polskich (znaczący czynnik ich ekonomicznego rozwoju) i stworzenie sieci na obszarze Polski Północno-Wschodniej.

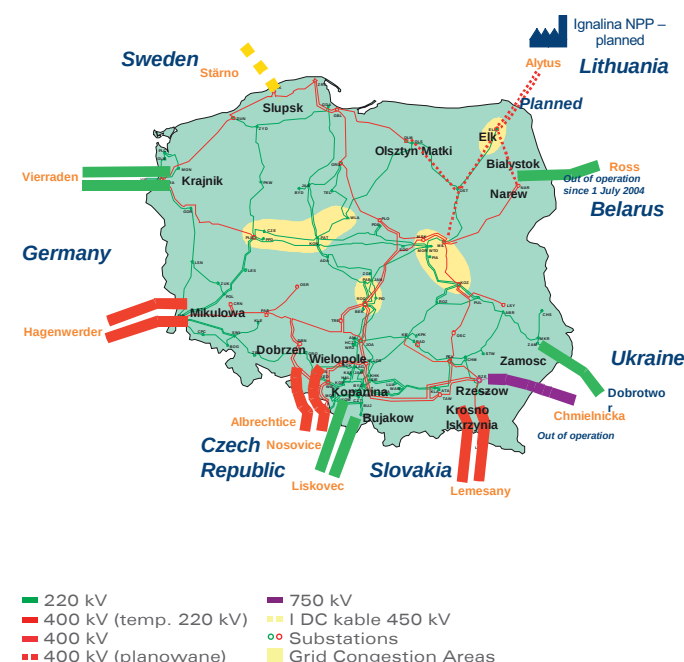
Kluczowe jest także lepsze zarządzanie przez Operatora Sieci Przesyłowych (OSP), co wymaga odpowiednich regulacji URE, dobrego nadzoru właścicielskiego nad PSE oraz stosowania narzędzi proefektywnościowych.

Polska jest swoistą „wyspą energetyczną”. Połączenia transgraniczne nie pozwalają na większe przepływy ani na większą skalę wymiany (obecnie około 7%, a należałoby zwiększyć możliwości wymiany do 15% w 2015 r., 20% do 2020 r. oraz 25% do 2030 r.):

- most energetyczny z Litwą (inwestycja 3,5 mld zł – 2013–2015),
- renowacja mostu z Ukrainą (750 MW – 250 mln euro),
- Czechy, Słowacja (800 MW eksport – 100 MW import),
- Niemcy (500 MW eksport – 100 MW import),
- Białoruś,
- Szwecja (600 MW eksport).

Szacowane koszty inwestycji w poprawę systemu przesyłu transgranicznego to około 12 mld zł do 2015 r.

Rysunek 5.20. Krajowy system przesyłowy



Źródło: opracowanie PGE.

Stanowisko Polski w debacie europejskiej nad pakietem klimatycznym

Obecna polityka Unii Europejskiej w sferze bezpieczeństwa energetyczno-klimatycznego zmierza do umocnienia pozycji Europy jako światowego lidera w polityce zrównoważonego rozwoju. Nie może się to jednak odbywać kosztem polskiej gospodarki.

Propozycja Europejskiego **Pakietu Energetyczno-Klimatycznego** w wersji wyjściowej oprócz wskazania celów (3 x 20) opierała się na czterech głównych elementach. Były to:

- ETS, czyli system handlu emisjami,
- RES, czyli system wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii,
- *Effort sharing*, czyli emisja poza energetyką i wielkim przemysłem,
- CCS, czyli wdrożenie technik pochłaniania i magazynowania CO₂.

W raporcie prof. K. Żmijewskiego dotyczącym zagrożeń związanych z modelem ETS można znaleźć analizę: średnia emisyjna elektroenergetyki to 0,94 tCO₂/MWh, podczas gdy średnia UE15 to 0,38 tCO₂/MWh, a Szwecji – 0,018 tCO₂/MWh. Wynikałoby z tego, że cena uprawnień do emisji w modelu preferowanym przez UE (aukcyjnym) przekładać się będzie na wzrost ceny hurtowej energii w taki sposób, iż w Polsce wzrost cen mógłby być 2,5 razy wyższy niż w UE15, a 52 razy wyższy niż w Szwecji. Wpływałoby to w oczywisty sposób na konkurencyjność polskiej gospodarki. W wyniku ustaleń z prezydentką francuską w dniach 11–12 grudnia 2008 r. stronie polskiej udało się doprowadzić do znacznych modyfikacji wyjściowej propozycji Komisji Europejskiej. Zmieniają one w zasadniczy sposób perspektywy rozwojowe w długim okresie. Do najważniejszych dla polskiej perspektywy należy zaliczyć następujące ustalenia Rady Europejskiej w zakresie pakietu energetyczno-klimatycznego:

1. Bezpłatne uprawnienia dla energetyki będą mogły w 2013 r. pokryć do 70% emisji tego sektora. Stopniowo do 2020 r. odsetek będzie ograniczany. Istotne jest jednak pozostawienie elastyczności w określaniu dynamiki spadku odsetka bezpłatnych uprawnień do emisji w generacji prądu. Wynegocjowane derogacje znacząco ograniczą wzrost cen energii elektrycznej w odniesieniu do systemu całkowitego objęcia mechanizmem handlu emisjami. W całym okresie derogacji, tj. do końca 2019 r., szacowane oszczędności w wydatkach przedsiębiorstw i gospodarstw domowych na prąd to nawet 100 mld złotych (14 mld w 2013 r.).

2. Fundusz solidarności – wynegocjowany nowy projekt zakłada przyznanie dodatkowych uprawnień do emisji krajom o niższym poziomie rozwoju. Do Polski trafi więcej uprawnień do emisji CO₂, niż będą wynosiły emisje polskiego przemysłu i energetyki. Szacowana łączna wysokość tych zezwoleń to w latach 2013–2020 około 60 mld zł. Redystrybucja uprawnień do emisji będzie opierała się na dwóch zasadach: 1) 10% ogółu emisji w Europie zostanie rozdzielonych według poziomu zamożności (PKB) 2) dodatkowe 2% ogółu uprawnień do emisji zostanie rozdzielonych z uwzględnieniem redukcji już dokonanych w latach 1990–2005.

3. Regulacja rynku uprawnień. Polska wyrażała obawy przed możliwością niekontrolowanego wzrostu rynkowych cen uprawnień do emisji. Prowadzone analizy wskazywały, że

uprawnienia mogą osiągnąć nawet ponaddwukrotnie większą wartość niż szacowana przez KE. Ustalono, że w ramach finalnej wersji pakietu będą funkcjonowały mechanizmy, które zabezpieczą przed gwałtownymi skokami cen uprawnień oraz innymi zaburzeniami na rynku uprawnień.

4. Swoboda w wyborze roku bazowego dla rozdziału uprawnień do emisji. W wyniku porozumienia Rada Europejska zdecydowała, że punktem wyjścia będą emisje z 2005 r. lub średnie emisje z lat 2005–2007 – w zależności od tego, co jest bardziej korzystne dla danego państwa (wyjściowa propozycja zakładała jedynie rok 2005). Ta druga możliwość będzie dla Polski korzystniejsza.

5. Emisje w sektorach non-ETS. Polska otrzymała również możliwość zwiększenia emisji w sektorach, które nie są objęte handlem emisjami, o 14% do 2020 r. (budownictwo, transport, rolnictwo). W wypadku niewykorzystania tego limitu nadwyżki będzie można sprzedać innym państwom członkowskim.

6. Ograniczenia emigracji przemysłów energochłonnych. Zdecydowano, że uprawnienia do emisji w tych sektorach będą rozdzielane nieodpłatnie i to w dość szerokim zakresie. Powinno to ograniczać ryzyko przenoszenia produkcji poza granice Unii Europejskiej, tym samym chroniąc miejsca pracy w tych przemysłach na terenie Unii Europejskiej.

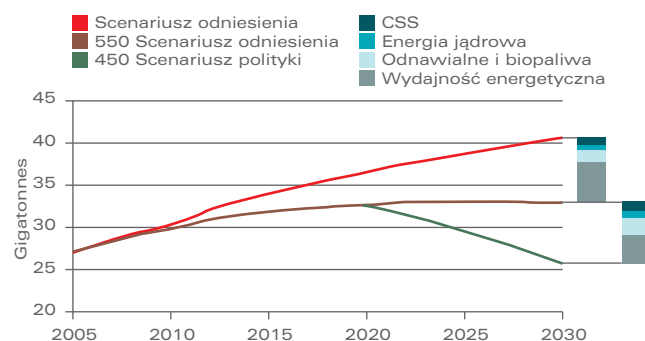
Odpowiedź na wyzwania klimatyczne (1)

Przy wdrażaniu działań zapobiegających zmianom klimatu konieczne są: rzetelny bilans korzyści i zagrożeń oraz współpraca przedstawicieli wszystkich sektorów gospodarki i dziedzin nauki.

Realna odpowiedź na wyzwania klimatyczne musi oznaczać pogłębioną analizę efektywności celowej oraz kosztowej (a także rozłożenia efektów w czasie) wszystkich możliwych do zastosowania narzędzi i działań zgodnie z matrycą, dla której istotnymi czynnikami są zarówno trudności wdrożenia (koszty oraz długi okres inkubacji technologicznej), jak i ocena przedsięwzięć podejmowanych kompleksowo – po stronie popytowej, podażowej oraz w transporcie (rysunek 5.21).

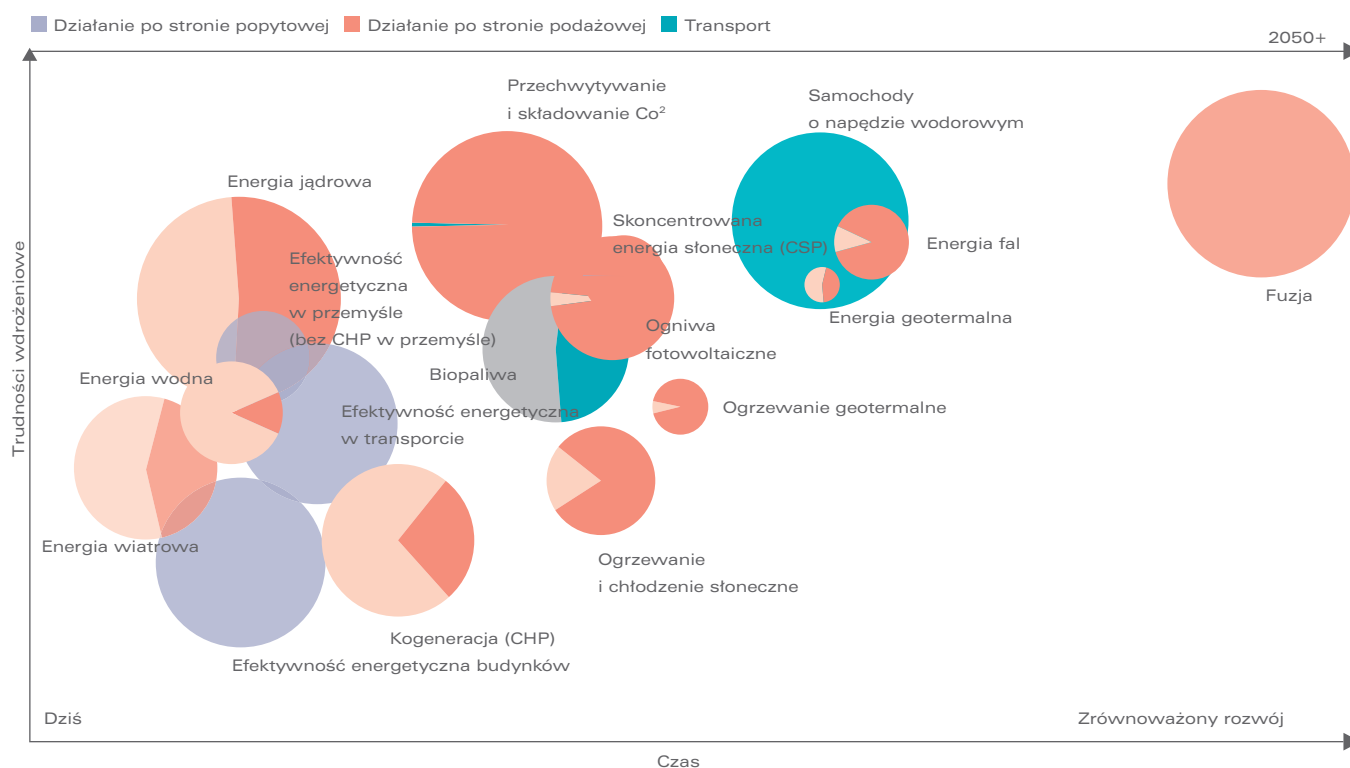
Obniżanie emisji gazów cieplarnianych jest wyzwaniem i celem. Jednak realizacja zależy od scenariuszy (te zaś od zastosowanych narzędzi).

Rysunek 5.22. Scenariusze emisji CO₂ przez sektor energetyczny



Źródło: IEA, World Energy Outlook 2008.

Rysunek 5.21. Sposoby ograniczania emisji CO₂. Możliwości technologiczne i czas wdrożenia



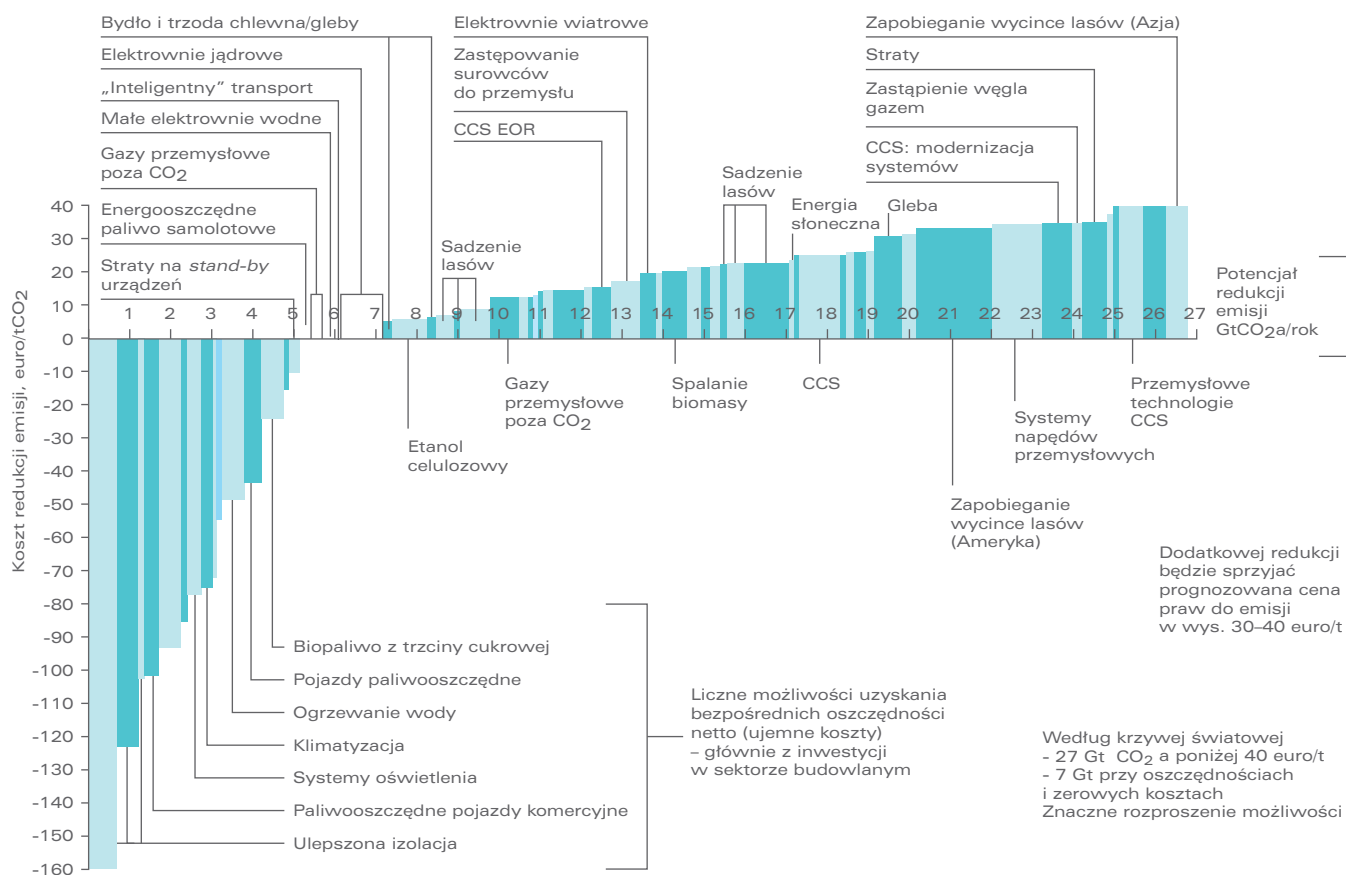
Źródło: P. Dechamps, Research and carbon sequestration, Brussels 2008.

Kluczem do przygotowania takich analiz i strategii jest współdziałanie z firmami z sektorów i segmentów gospodarki szczególnie wrażliwych na problemy redukcji emisji.

Istotne jest, aby analiza tego rodzaju przełożyła się na taką krajową strategię redukcji emisji gazów cieplarnianych, w której zostaną wskazane dźwignie redukcji najbardziej adekwatne do poszczególnych segmentów i sektorów gospodarki wraz z analizą kosztów ich uruchomienia. Okazuje się przy takim podejściu, że najlepsze rezultaty może przynosić np. poprawa wydajności energetycznej budynków, w tym oszczędności w systemie czuwania na 1 W dla sprzętu elektronicznego, IT i komunikacyjnego czy odzysk ciepła w systemach wentylacji w sektorze usługowym (wysoka dźwignia redukcji emisji, czyli mniejsze nakłady relatywnie do uzyskanego rezultatu). W segmencie transportowym analizy pokazują przewagę wprowadzania pojazdów z energooszczędnym mechanizmem napędowym w stosunku do użycia etanolu z trzciny cukrowej, a jeszcze bardziej w stosunku do stosowania etanolu zbożowego. Proponowany model analityczny przedstawiono na rysunku 5.23.

Obecnie jest dobry moment, aby przygotować Polski Plan Energetyczny, którego horyzont czasowy sięgałby właśnie 2030 r. Po decyzjach UE i możliwych do wykorzystania do 2020 r. środkach wspierających modernizację energetyki rysują się ramy sfinansowania części przedsięwzięć energetycznych, które pozwolą odbudować zarówno potencjał wytwarzania, jak i przesyłu oraz wymiany energii. Szczególnego znaczenia nabierają przedsięwzięcia wymagające najnowszych technologii. Rodzi się pytanie, czy sięgać po własną innowacyjność badań i rozwiązań w tej dziedzinie, czy naśladować wdrożenia już stosowane. Z punktu widzenia efektywności, rozwiązania imitacyjne mogą gwarantować szybkość i sprawność zastosowań. Jednak poszukiwanie własnych (również w konsorcjach międzynarodowych) patentów i ścieżek technologicznych może odgrywać silną multiplikacyjną rolę wobec całej gospodarki i nauki polskiej. Nie może zabraknąć w takim planie pomysłów, lecz także zweryfikowanych już pod kątem efektywności rozwiązań w obszarze uruchamiania OZE.

Rysunek 5.23. Narzędzia do oceny potencjału redukcji emisji



Źródło: Bruksela 2008, Analiza McKinsey.

Kluczowy jednak byłby model montażu finansowego z różnych źródeł wszystkich wymienianych tu przedsięwzięć.

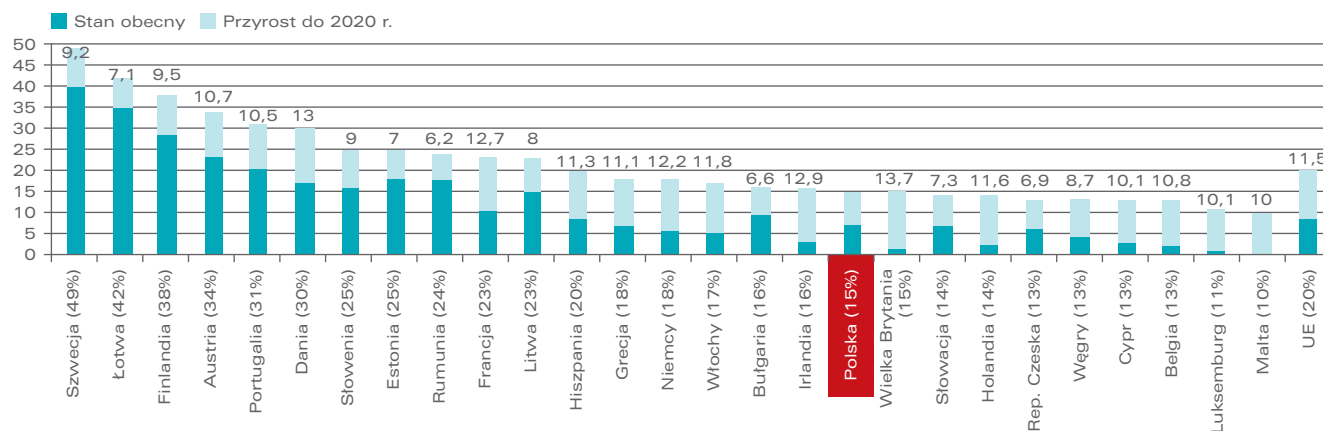
Plan rozwoju energetyki (wraz z budową elektrowni jądrowych i wielkimi inwestycjami gazowymi) może stać się jednym z istotnych kół zamachowych rozwoju polskiej gospodarki dzięki sprzężeniu wysiłku inwestycyjnego firm, zastosowaniu

środków unijnych, dywersyfikacji źródeł, ale i używania energii w różnym horyzoncie czasowym (troska o rezerwy węgla jako kapitał przyszłości), wreszcie dzięki innowacyjności sprzyjającej łączeniu biznesu i nauki. Istotna jest jednak pogłębiona analiza kosztów i korzyści z polityki bezpieczeństwa energetycznego, harmonijnie powiązanej z polityką redukcji emisji.

Odpowiedź na wyzwania klimatyczne (2)

Spełnienie wymogów dotyczących promocji źródeł odnawialnych i ich udziału w zużyciu finalnym energii zakłada, że do 2020 r. w Polsce udział OZE powinien wzrosnąć do 15% (o 7,8%), a w 2030 r. do 20%.

Rysunek 5.24. Cele dla energetyki odnawialnej do 2020 r., wynikające z projektu dyrektywy o promocji źródeł odnawialnych – udział OZE w zużyciu finalnym energii



Źródło: opracowanie Vattenfall.

Realizacja celów związanych ze wzrostem udziału OZE w strukturze źródeł polskiej energii wymaga nie tylko analizy efektywności stosowania poszczególnych form generowania energii (koszty, cena, skutki gospodarcze i odłożone w czasie – ekonomiczne oraz ekologiczne), lecz także refleksji dotyczącej znaczenia dywersyfikacji źródeł energii z punktu widzenia lokalnego odbiorcy. Przewaga niektórych krajów związana z wyższą produktywnością w energetyce oznacza, że ostateczni klienci lub wspólnoty mają do wyboru różne źródła, np. biogazownie

użytkujące lokalne odpady (komunalne, rolnicze itp.), lokalne korzystanie z odpadów drzewnych, farmy wiatrowe i – może za jakiś czas – urządzenia generujące energię solarną. Pytanie brzmi, czy „lokalne”, swoiście własne źródła energii mają i mogą mieć tylko komplementarny charakter wobec dostawców „centralnych”, czy będą zyskiwały na samodzielności. Dla polityki energetycznej to kwestia niezwykle istotna na przyszłość.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju – niezbędna jest krajowa sieć. Z punktu widzenia swo-

body zachowań lokalnego klienta – ważne jest spektrum oferty lokalnej do wyboru. To ostatnie zadanie należy dopiero postawić, gdyż jest ono *de facto* kluczem do rynkowego, konkurencyjnego (z punktu widzenia odbiorcy) modelu funkcjonowania energii.

Szacunkowa prognoza struktury technologii energetycznych po inwestycjach w sektorze wytwarzania w latach 2008–2030, zgodnie z danymi, jakimi dysponuje URE, przedstawia się następująco:

Technologia	Planowana moc zainstalowana w nowych źródłach i w wyniku modernizacji [MW]			
	2008–2015		2016–2030	
Węgiel kamienny	6399	w tym w OSD*: 60	5240	w tym w OSD*: 0
Węgiel brunatny	2032	0	500	0
Współspalanie biomasy	2587	0	2630	0
Biomasa	315	39	38	38
Biogaz	69	69	56	56
Woda	96	96	42	42
Wiatr	10 951	10 951	5048	5048
Gaz	2199	73	650	0
RAZEM	24 648	11 288	14 204	5184

*dane zgłoszone przez OSD na podstawie wydanych warunków przyłączeniowych oraz złożonych wniosków o ich wydanie.

Źródło: opracowanie URE.

Rodzą się jednak zasadnicze pytania, wątpliwości i dylematy, których postawienie jest niezbędne, by uniknąć przypadkowości w decyzjach dotyczących zmiany struktury źródeł energii w Polsce. Z jednej bowiem strony zakładane zmiany redukcją użycie węgla brunatnego (wysoka emisja CO₂), choć jego zasoby w Polsce należą do największych na świecie. Z drugiej strony widać w planach bardzo wysoką ekspansję energii wiatrowej (do 15 tys. MW, czyli prawie 30% całego przyrostu mocy). Do jej efektywności istnieje wiele zastrzeżeń związanych z oceną skutków, m.in. koniecznością utrzymywania rezerwy mocy na wysokim poziomie (tzw. jałowy bieg elektrowni, np. węglowych, co zwiększa emisję zanieczyszczeń). Pytania rodzi wzrost użycia biomasy ze względu na długofalowe skutki dla rolnictwa, wpływu na jakość gleby i poziom wód gruntowych (a są to zasoby trudno odnawialne), jak też efektywność energetyczną spalania biomasy. Przy słabych możliwościach korzystania z wody i niezbyt rozwiniętych technikach uruchamiających energię solarną istotne jest pytanie, jak pozyskać w efektywny sposób źródła gazowe oraz nuklearne.

Rysunek 5.25. Porównanie kosztów produkcji energii

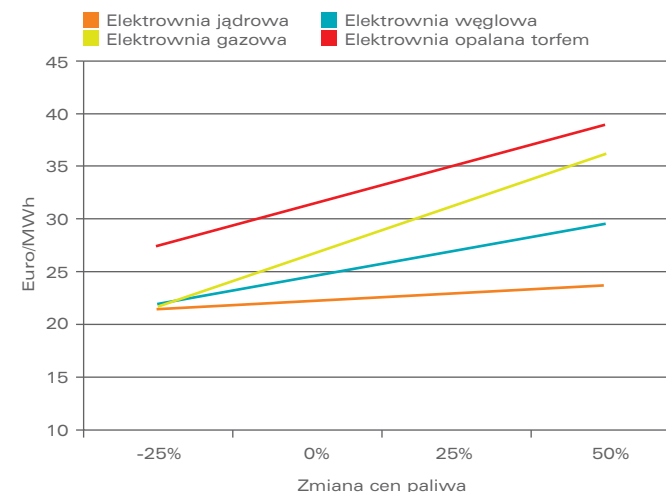


Źródło: PGE

Te ostatnie przy wszystkich barierach akceptacji społecznej stanowią jedno z bardziej wydajnych źródeł czystej energii.

Trzeba jak najszybciej zacząć debatę o przyszłości polskiej energetyki nuklearnej. Agenda takiego projektu składać się bowiem powinna z kilku faz: przygotowania legislacyjnego (warunki, decyzje dotyczące odpadów itd.), wyboru lokalizacji (przy oczywistych napięciach społecznych związanych z konsensem dotyczącym obszaru budów), określenia skali przedsięwzięcia (ile? jedna czy dwie?, o jakich mocach?), znalezienia partnerów inwestycyjnych i źródeł finansowania, przygotowania kadrowego (na szerszą skalę – studia, stypendia, uaktualnienie polskiego know-how w tej dziedzinie), zakupu technologii i określenia źródeł paliwa, podjęcia inwestycji i jej przebiegu. Żeby osiągnąć cel w postaci oddania do użytku elektrowni nuklearnej w perspektywie czasowej 2020–2022, proces należy zainicjować już obecnie.

Rysunek 5.26. Zależność kosztów wytwarzania energii elektrycznej od zmian cen paliwa, studium fińskie (Tarianne, Rissanen)



Źródło: A. Strupczewski „Aspekty ekonomiczne energetyki jądrowej”, *Biuletyn Miesięczny PSE*, 7-8, 2006.

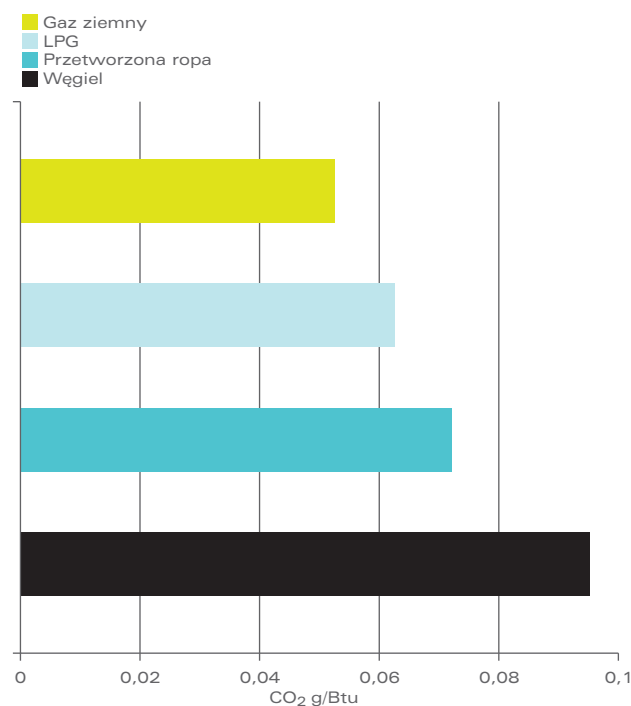
Przemysłane decyzje (wybór opcji efektywnych ze względu na cel, funkcje i koszty) dotyczące przyszłych źródeł energii w Polsce mają znaczenie dla harmonizacji wyzwań klimatycznych i stworzenia warunków bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Przy podejmowaniu decyzji o kierunkach długofalowych inwestycji trzeba uwzględnić wrażliwość poszczególnych technologii wytwarzania energii na zmianę cen paliw.

Gaz ziemny (1) – udział w źródłach energii, wzrost zużycia i importu

Gaz ziemny jest czystym paliwem. Podczas gdy do wyprodukowania 1 MWh z węgla trzeba wyemitować prawie tonę CO₂, wytworzenie takiej ilości energii z gazu ziemnego „kosztuje” około 500 kg CO₂. Ta dwukrotna różnica jest niezwykle istotna w perspektywie zmian, jakie zawiera Pakiet Energetyczno-Klimatyczny UE.

Rysunek 5.27. Emisja CO₂ według rodzajów paliw



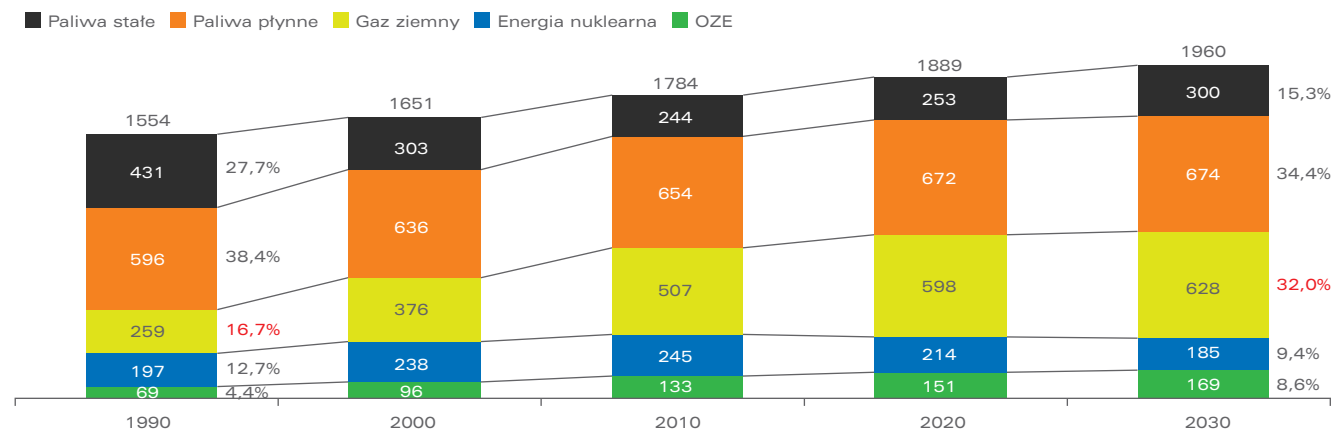
Źródło: U.S DOE/EIA/EPA.

Światowe zasoby gazu ziemnego są szacowane na 45–50 lat. Jednocześnie cały czas odkrywa się nowe pokłady (także w Polsce). Około 55% światowych zasobów kontrolują trzy kraje: Rosja, Iran i Katar.

Kraje UE będą zwiększały udział gazu w swoim bilansie energetycznym (*fuel mix*) do 32% w 2030 r. Szacuje się, że w 2015 r. 25% gazu w Europie będzie pochodziło z produkcji

własnej, 16% z Norwegii, a 30% z Rosji. Konsumpcja krajów wysoko rozwiniętych znacznie przekracza posiadane zasoby. Udział UE w światowym zużyciu gazu ziemnego to 17,1% przy rezerwach wynoszących jedynie 1,4% światowych zasobów. Kraje OECD i UE będą intensywnie eksploatowały własne zasoby i jednocześnie coraz bardziej uzależniały się od importu.

Rysunek 5.28. Źródła energii w krajach UE (w mln toe)



Źródło: prognozy modelowe UE.

Zużycie gazu w Europie

Przewiduje się, że w 2015 r. łączny import unijny z Rosji i Norwegii wzrośnie nieznacznie o 3 punkty procentowe w porównaniu z 2007 r., a import z krajów pozaeuropejskich zwiększy się o 12 punktów procentowych.

Mimo że gaz ziemny jest ponaddwukrotnie droższy od węgla (w przeliczeniu na uzyskaną czystą energię), to w pełnym

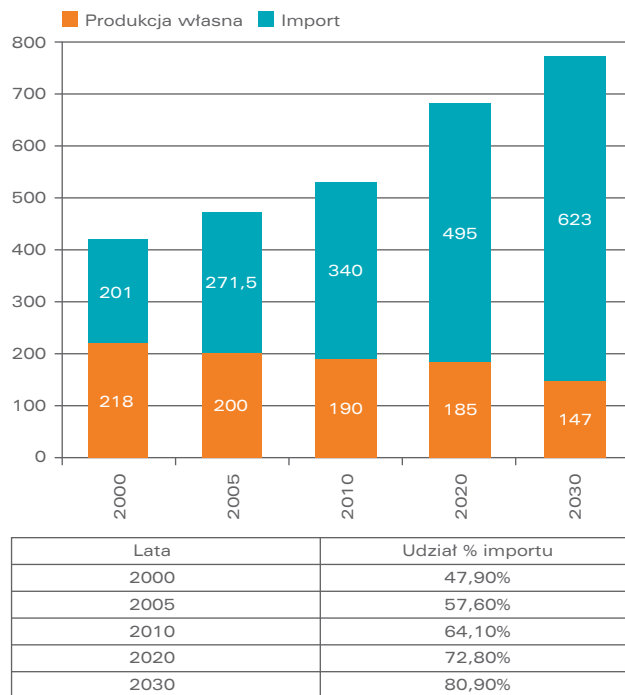
bilansie należy także uwzględnić plany Komisji Europejskiej. Dotyczą one opłat za emisję CO₂, większej sprawności energetycznej, różnic w nakładach i kosztach eksploatacji oraz większej elastyczności generowania prądu przez elektrownie gazowe, które mogą spełniać funkcję elektrowni szczytowych.

Wszystko to sprawia, że wszędzie na świecie jest spodziewany wzrost konsumpcji gazu przy jednoczesnym zwiększeniu jego

udziału w produkcji energii elektrycznej, której wytwarzanie staje się głównym czynnikiem wzrostu popytu na gaz ziemny.

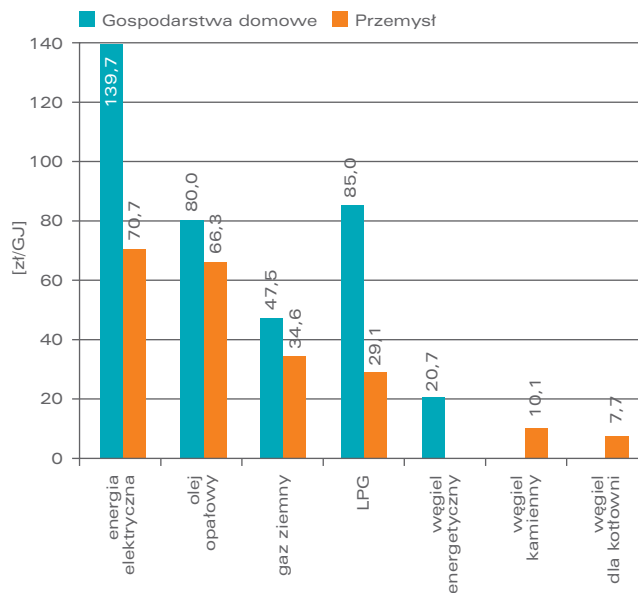
W Polsce, z powodu ograniczonego zasobu energii wodnej, jedynie elektrownie gazowe mogą zrównoważyć falowanie dostaw prądu z elektrowni wiatrowych.

Rysunek 5.29. Prognoza produkcji własnej UE i importu gazu ziemnego w UE



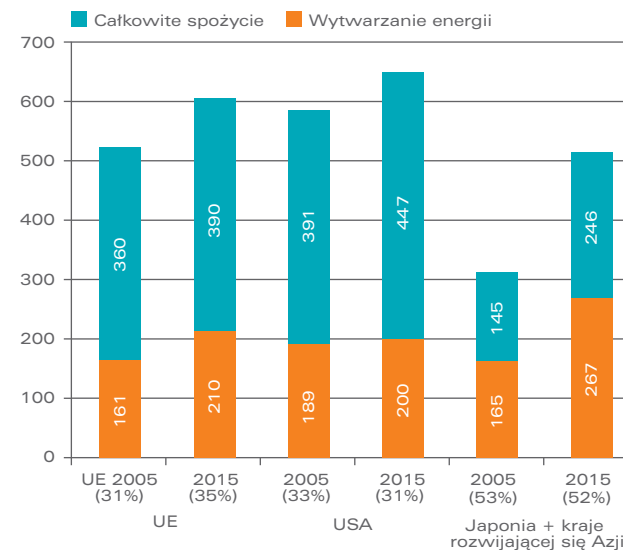
Źródło: prognozy modelowe UE.

Rysunek 5.30. Relacje cenowe z innymi nośnikami energii



Źródło: ARE – III kw. 2007.

Rysunek 5.31. Zużycie gazu ziemnego 2005–2015 (całość konsumpcji / produkcja energii)



Źródło: IEA World Energy Outlook 2007, Reference Scenario.

Gaz ziemny (2) – struktura rynku, sieć dostaw i dystrybucji

Struktura pochodzenia gazu używanego w Polsce nie odbiega od struktury europejskiej, jednak system dystrybucji jest całkowicie nastawiony na połączenia wschodnie.

Polskie gazownictwo jest w znacznym stopniu uzależnione od importu. Gaz używany w Polsce pochodzi z dwóch źródeł: złóż własnych i importu. Gaz importowany pochodzi praktycznie w całości ze Wschodu (91,5%, z czego 68,2% z Federacji Rosyjskiej).

Udział gazu ziemnego w bilansie energii pierwotnej jest w Polsce prawie dwukrotnie niższy niż w krajach UE27. Przewiduje się, że pomimo szybszego niż w UE27 wzrostu udziału

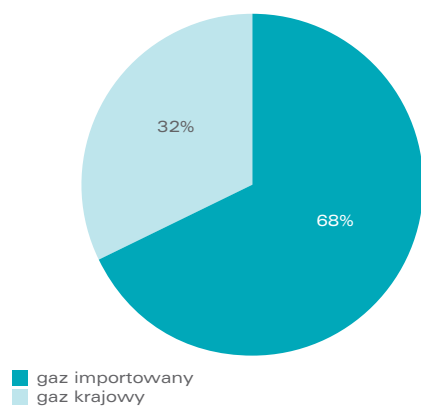
gazu w bilansie energii pierwotnej w 2030 r. nadal pozostanie my w trzeciej dziesiątce krajów Unii.

Polski rynek gazu charakteryzuje się także znacznie mniejszym użyciem tego paliwa do wytwarzania energii elektrycznej (trzykrotnie mniejszy udział w bilansie).

W perspektywie 2030 r. przewiduje się w Polsce, podobnie jak w UE27, wzrost zastosowania gazu do wytwarzania energii elektrycznej. Jest to spowodowane wymaganiami w zakresie

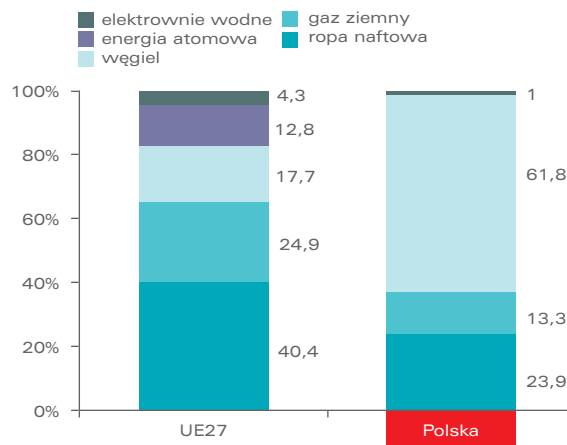
redukcji CO₂ oraz rozwojem energetyki wiatrowej, który obli-guje do budowy szybko uruchamianych elektrowni gazowych lub biopaliwowych łagodzących falowanie dostaw energii produkowanej z wiatru.

Rysunek 5.32. Pochodzenie gazu dostępnego na polskim rynku



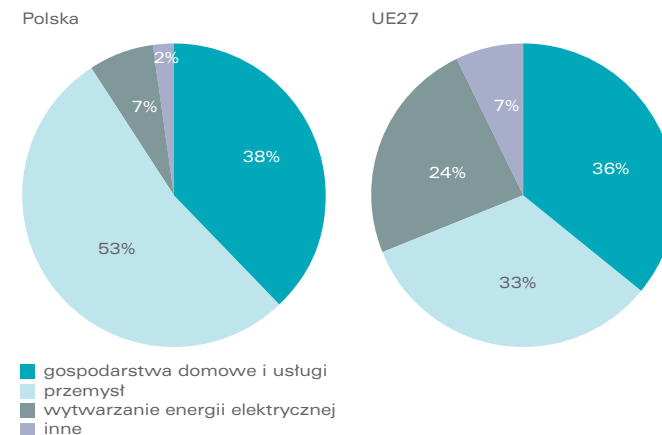
Źródło: PGNiG S.A.

Rysunek 5.33. Bilans energii pierwotnej



Źródło: IEA.

Rysunek 5.34. Struktura odbiorców gazu w 2007 r.



Źródło: opracowanie Vattenfall.

Gaz ziemny (3) – krajowy system przesyłowy, bezpieczeństwo dostaw

Polska sieć przesyłowa jest przede wszystkim nastawiona na dystrybucję gazu pochodzącego ze źródeł krajowych oraz z importu z kierunków wschodnich (głównie przez Ukrainę i Białoruś). Rurociąg jamalski jest jedynie połączeniem tranzytowym i stanowi bardzo niewielkie źródło gazu dla naszego systemu przesyłowego. Obecnie otrzymujemy z niego jedynie 3 mld m³ gazu. Ewentualna druga nitka rurociągu jamalskiego może być największym źródłem gazu rosyjskiego.

Przy analizie krajowego systemu przesyłowego należy także zwrócić uwagę na uwarunkowania dotyczące tzw. białych pól, czyli terenów niezagazifikowanych (szczególnie w rejonie północno-wschodnim), oraz tzw. wąskich gardeł, czyli terenów, na których obecnie nie ma możliwości zwiększenia dotychczasowych dostaw gazu.

Bezpieczeństwo dostaw – Polska i Europa

Analiza procesów wiążących się z kryzysem gazowym z początku stycznia 2009 r. dała podstawę do rewizji priorytetów inwestycyjnych zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej.

Działania na poziomie całej UE muszą łączyć się z szybką realizacją projektu „Zielonej Księgi” (przedstawionego po raz pierwszy przez KE w marcu 2006). Jako priorytetowe należy traktować kilka jej zapisów, w szczególności: 1) budowa europejskiej sieci przesyłowej (budowa priorytetowych

połączeń wzajemnych oraz inwestycje w moce wytwórcze); 2) uruchomienie mechanizmu szybkiego solidarnego działania i ewentualnej pomocy dla kraju dotkniętego problemami z zaopatrzeniem i 3) stworzenie Europejskiego Strategicznego Planu Technologicznego w dziedzinie energetyki, który powinien zagwarantować niezbędne narzędzia i mechanizmy przy wprowadzaniu nowych, skutecznych technologii energetycznych, sprzyjających konkurencyjności oraz niezależności energetycznej.

Rysunek 5.35. Aktualny stan krajowego systemu przesyłowego



Źródło: PGNiG.

Gaz ziemny (4) – bezpieczeństwo dostaw, kierunki dywersyfikacyjne

Położenie geograficzne, własne zasoby naturalne i dostęp do morza sprawiają, że jest wiele możliwości importowania gazu do Polski.

Z perspektywy Polski zachwianie płynności dostaw gazu uwidoczniło wagę realizacji tych inwestycji, które w momentach niedoboru najszybciej zabezpieczają polski rynek.

Jako priorytetowe w tym wymiarze należy uznać zwiększenie możliwości magazynowania gazu na terenie Polski. Inwestycje w podziemne magazyny gazu są kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Planowane ukończenie pierwszych inwestycji w tym zakresie przewiduje się na przełom lat 2011/2012.

Biorąc pod uwagę czas uruchomienia i możliwości zakontraktowania zakupów, pilna wydaje się budowa połączeń z niemieckim systemem przesyłowym w części północno-zachodniej oraz z gazowym węzłem handlowo-dostawczym (tzw. hub) w Baumgarten w Austrii. Ponadto konieczne jest zwiększenie możliwości wydobycia krajowego. W sytuacji kryzysowej są to najszybsze metody zwiększenia możliwości pozyskania gazu.

Przedstawione przez rząd (styczeń 2009) plany idą w tym kierunku i zakładają: zwiększenie przepustowości połączenia z systemem niemieckim (Lasów), przeprowadzenie analiz możliwości podłączenia do wymienionego wyżej huba w Baumgarten (perspektywicznie podłączonego także do gazociągu Nabucco) oraz zwiększenie inwestycji w krajowe kopalnie gazu.

W dalszej perspektywie planuje się budowę terminala LNG (przyjmującego fracht skroplonego gazu ziemnego) oraz rozważa budowę bezpośredniego połączenia podmorskimi gazociągami z norweskimi złożami gazu.

Rysunek 5.36. Europejski gazowy system przesyłowy (stan obecny oraz projekty)



Źródło: Ośrodek Studiów Wschodnich.

Przedstawiona obok mapa europejskiego systemu przesyłowego pokazuje możliwe rozwiązania dywersyfikacyjne:

- połączenie z niemieckim systemem gazociągów,
- połączenie z austriackim hubem Baumgarten (połączonym perspektywicznie z rurociągiem Nabucco),
- lokalizację terminala LNG,
- projekt budowy połączenia z norweskimi złożami gazu poprzez budowę rurociągu Skanled (Norwegia–Dania), przesył przez system duński gazociągów oraz budowę rurociągu Baltic Pipe z Danii do Polski (projekty te wymagają jednak przeprowadzenia złożonych negocjacji między udziałowcami inwestycji; za analizę możliwości realizacji tych projektów odpowiadają OGP Gaz-System S.A. oraz PGNiG S.A.).

Istotnym problemem polskiego gazownictwa, głównie po 2022 r. oraz w latach 2010–2013, będzie niewystarczająca ilość gazu ze wschodnich kontraktów długoterminowych. W celu uzupełnienia przyszłego niedoboru konieczne jest przede wszystkim wynegocjowanie II kontraktu jamalskiego na dostawę z Rosji w latach 2023–2030 i późniejszych. Jego istotnym uwarunkowaniem będzie możliwość budowy drugiej nitki gazociągu jamalskiego.

Gazociągi:

- istniejące gazociągi
- - - planowane połączenia

Magazyny gazu:

- ⊙ istniejące
- ⊕ planowane
- ★ planowany terminal LNG
- ☢ elektrownie jądrowe

Gaz ziemny – PMG, LNG

W Polsce w latach 2009–2030, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, przewiduje się wzrost zużycia gazu ziemnego z 14,1 mld m³ do 23 mld m³.

Jest to tempo wzrostu nawet wyższe niż w UE, w której prognozuje się zwiększenie zużycia z 530 mld m³ w 2010 r. do 770 mld m³ w 2030 r. Jednakże pod względem udziału gazu ziemnego w zużyciu energii pierwotnej nadal prawdopodobnie pozostaniemy w 2030 r. w trzeciej dziesiątce krajów UE.

Porównanie zapotrzebowania na gaz ziemny i możliwości jego pokrycia [w mld m³]

		2007	2008	2010	2015
Zapotrzebowanie		13,9	14,1	16,9	18,4
Wydobycie krajowe		4,3	4,1	4,3	4,2
Import		9,3	11,0	12,8	14,3
w tym	Kierunek wschodni	8,3	10,2	7,6	8,5
	Kierunek zachodni i południowy	1,0	0,8	0,5	0,5
	Nowe kontrakty	–	–	4,7	5,3

Źródło: PGNiG.

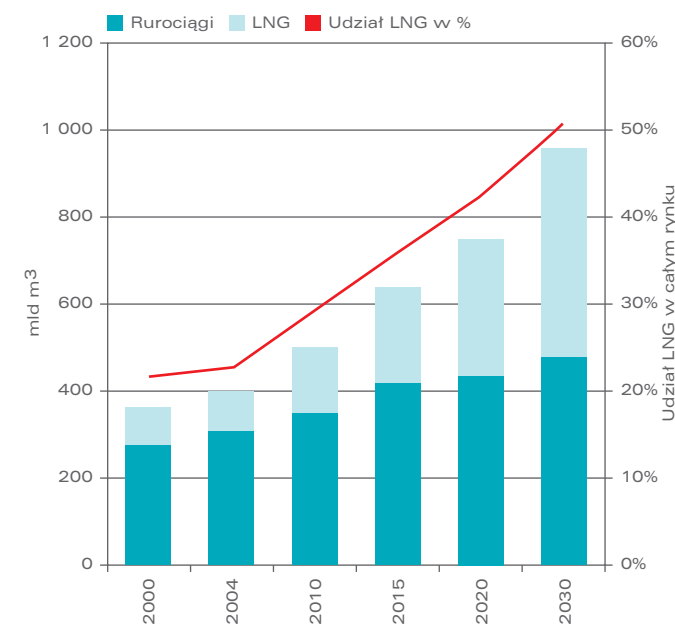
W celu zapewnienia rosnących dostaw gazu ziemnego z importu planuje się w Europie znaczącą rozbudowę gazociągów przesyłowych oraz terminali LNG (Liquefied Natural Gas). Ekspertki zgodnie przewidują, że tempo wzrostu dostaw gazu ziemnego do Europy realizowanych w formie LNG będzie o wiele szybsze niż zwiększanie przesyłu nowymi gazociągami.

Szacuje się, że w latach 2008–2015 dostawy LNG do Europy wzrosną z około 60 mld m³ do blisko 130 mld m³. Wzrost wykorzystania LNG wynika z przyczyn techniczno-ekonomicznych. Na przełomie XX i XXI w. wzrosły wymagania ochrony środowiska, co wpłynęło na zwiększenie kosztów budowy gazociągów, natomiast relatywnie spadły ceny budowy terminali LNG oraz budowy statków do transportu gazu płynnego.

Produkcja LNG, mimo jej bardzo dynamicznego wzrostu zwłaszcza w krajach arabskich, obecnie nie pokrywa światowego popytu. Rynek LNG jest zakontraktowany na około 6 lat naprzód, a możliwości zakupów w formie spot (ilości nieodebrane z kontraktów długoterminowych) są niewielkie i nieregularne. Przedstawiona 13 stycznia 2009 roku informacja rządu określa perspektywę ukończenia terminala regazyfikującego LNG na przełom 2013 i 2014 r. W tym etapie terminal ma osiągnąć moc 2,5 mld m³. Docelowo około 2020 r. terminal może osiągnąć przepustowość 7,5 mld m³ (szacunkowo jedna trzecia ówczesnego zapotrzebowania). Niewątpliwym problemem jest pozyskanie odpowiedniej ilości gazu skroplonego.

Dotychczasowe zaniedbania poprzednich rządów w przygotowaniu odpowiednich kontraktów stawiają przed Polską trudne wyzwanie zakontraktowania odpowiednio dużych dostaw LNG.

Rysunek 5.37. Zmiany popytu na gaz na rynkach światowych z uwzględnieniem transportu w formie LNG



Źródło: IEA, WEO 2006.

Gaz ziemny (5) – magazyny strategiczne i konieczne inwestycje w gazownictwie

Aby odpowiedzieć na przyszłe zapotrzebowanie, konieczne są znaczne inwestycje, zapewniające stabilne dostawy gazu i jego magazynowanie.

Obecny głęboki deficyt pojemności w podziemnych magazynach gazu ziemnego (PMG) stwarza problemy potencjalnym importerom gazu oraz powoduje zagrożenie wielkości i ciągłości dostaw w okresie zimowym. Powoduje to, że jesteśmy w sektorze gazowym zbyt wrażliwi (mało odporni) na ewentualne zawirowania na tym rynku.

Inwestycje w podziemne magazyny gazu zostały zaliczone do priorytetowych inwestycji rządu w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Planowane przez PGNiG S.A. zakończenie rozbudowy PMG Wierchowice (zakończenie I etapu na przełomie 2011/2012 r.), planowana rozbudowa magazynu w Mogilnie i budowa nowego magazynu kawernowego w Kosakowie

Rysunek 5.38. Dostępne pojemności PMG i zapotrzebowanie na pojemności PMG



Źródło: PGNiG.

Rysunek 5.39. Stan i plan rozbudowy PMG w Polsce



Źródło: PGNiG.

kowie będą miały w najbliższych latach podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w gaz ziemny. Projekt zakłada zwiększenie pojemności magazynowej z 1,66 mld m³ do 2,36 mld m³, a docelowo do 3,8 mld m³.

Podobne działania planowane są w sektorze paliw płynnych, gdzie rola zapasów strategicznych jest kluczowa w razie przerwania dostaw, wypadków losowych czy zwiększonego popytu. Rządowe plany zakładają budowę strategicznych magazynów kawernowych paliw płynnych w rejonie Kosakowa o pojemności przekraczającej 12 mln m³.

Dzięki prowadzonym inwestycjom i dofinansowaniu z UE (m.in. z: Recovery Plan KE, PO Infrastruktura i Środowisko) mamy szansę na zaspokojenie zapotrzebowania na pojemność PMG (możliwości przechowywania gazu) na przełomie 2014 i 2015 r.

Zbiorniki w wyeksploatowanych złożach:

- ▲ – istniejące
- ▲ – w budowie

Zbiorniki w wyeksploatowanych złożach:

- – istniejące
- – w budowie

600/1200 – pojemność czynna aktualna/projektowana [mln m³]

Gaz ziemny (6) – konieczne inwestycje w gazownictwie

Przedstawione plany inwestycyjne pokazują skalę wyzwań, przed jakimi stoimy. Projekty te nie są wobec siebie alternatywne, lecz komplementarne. Jedynie pełna ich realizacja pozwoli na stworzenie pełnego systemu bezpieczeństwa.

Przedstawione projekty rozwoju gazownictwa polskiego wymagają poniesienia dużych nakładów finansowych, przekraczających aktualne możliwości Grupy Kapitałowej PGNiG oraz OSP GAZ-SYSTEM S.A. Jednak dzięki już otrzymanemu i potencjalnie dostępnemu dofinansowaniu ze środków unijnych oraz możliwości wspólnego inwestowania firm polskich i unijnych będzie można zrealizować większość zamierzeń. Poniżej zostaną omówione koszty podstawowych inwestycji oraz aktualne możliwości dofinansowania.

1. Podziemne magazyny gazu

Koszt budowy i rozbudowy PMG (łącznie z niezbędną infrastrukturą) w latach 2009–2013 szacuje się na **2,8–3,0 mld zł**. Inwestycje dotyczące PMG są objęte dofinansowaniem ze środków unijnych (z Programu Infrastruktura i Środowisko, Priorytet X), w następującej wysokości:

	Orientacyjny koszt całkowity projektu (mln zł)	Szacunkowa kwota dofinansowania (mln zł)	Przewidywany okres realizacji projektu
PMG Strachocina	230,92	63,50	2009–2011
PMG Wierzchowiec	804,10	221,13	2009–2011
KPMG Kosakowo	335,25	92,19	2009–2013
KPMG Mogilno	108,64	29,88	2009–2012
Razem	1478,91	406,70	

Źródło: <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne%202007-2013>.

2. Rozbudowa gazowego połączenia międzysystemowego z RFN

Rozbudowa interkonektora gazowego w Lasowie, która ma zwiększyć jego przepustowość z 0,9 do 2 mld m³, oraz budowa nowego połączenia z niemieckim systemem w części północno-zachodniej (gazociąg Bernicke koło Berlina – Police) może wymagać inwestycji rzędu **1,6–1,9 mld zł**.

3. Połączenie z austriackim węzłem gazowym

Możliwa budowa połączenia polskiego systemu przesyłowego z habem w Baumgarten w Austrii może kosztować 1,7–2,0 mld zł. Dzięki tej inwestycji możliwe będzie połączenie z planowanym gazociągiem Nabucco.

4. Baltic Pipeline

Wartość rozważanej od dawna budowy dwukierunkowego połączenia z systemem duńskim tzw. Baltic Pipeline (przepustowość 3 mld m³) jest szacowana na 1,7 mld zł. Inwestycja wymaga jednak dalszej analizy opłacalności i przeprowadzenia złożonych negocjacji.

5. Terminal LNG

Budowa terminalu regazyfikującego w Świnoujściu o planowanej mocy od 2,5 mld m³ będzie kosztowała około 1,8–2,2 mld zł. Powyższy koszt nie obejmuje dodatkowych koniecznych inwestycji w gazociągi łączące terminal LNG z systemem krajowym, które szacować można na **1,5–2,0 mld zł**.

6. Gazyfikacja Podlasia i Mazur

Najtrudniej oszacować łącznie kwoty gazyfikacji Podlasia i Mazur. W zależności od stopnia planowanej gazyfikacji (tylko główne miasta makroregionu lub gazyfikacja na poziomie zbliżonym do średniej krajowej) można wycenić koszty takiego przedsięwzięcia na około **2,5–5,0 mld zł**. Planowana gazyfikacja wymaga także zapewnienia stałych dodatkowych dostaw gazu ziemnego. Najbliższym dostępnym źródłem gazu jest gazociąg jamalski (tłocznia w Kondratkach), ale realizacja tego planu wymagałaby zmiany niektórych postanowień umów regulujących dostawy gazu z Rosji i działalność EuroPolGazu.

7. Zwiększenie wydobycia polskiego gazu ziemnego

W przedstawionej strategii rządowej jako priorytetowe zostało przedstawione zwiększenie potencjału wydobycia ze złóż krajowych. Poprzez zwiększenie udziału własnego gazu na rynku krajowym (obecnie ok. 1/3) zwiększy się bezpieczeństwo tego rynku. Przewiduje się, że koszty niezbędnych prac poszukiwawczych (geofizyka i wiercenia) oraz zagospodarowanie nowych złóż krajowych wyniosą około 1,8–2,0 mld rocznie. Łączne koszty na realizację tych zadań, ponoszone w latach 2009–2015, mogą sięgnąć nawet 13,5 mld zł. Rządowy projekt zakłada zakończenie do 2013 roku budowy kopalni gazu Lubiatów–Międzychód–Grotów (kontrakt o wartości ok. 1,5 mld zł).

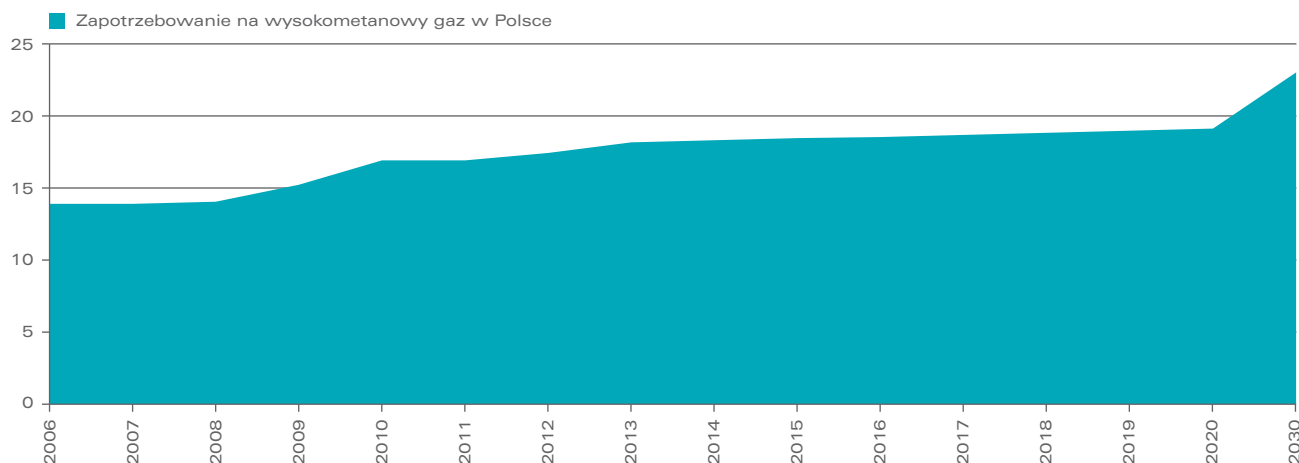
8. Magazyny ropy naftowej i paliw

W kontekście budowy KPMG Kosakowo (magazynu budowanego w pokładach soli) warto wspomnieć także o planach budowy magazynów innych paliw o znaczeniu strategicznym w tym rejonie. Wykonane już badanie możliwości geologicznych w okolicach Kosakowa ułatwia budowę magazynów na paliwa płynne, których docelowa wielkość ma sięgnąć 12 mln m³, a dofinansowanie projektu może pochodzić z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

	Orientacyjny koszt całkowity projektu (mln zł)	Szacunkowa kwota dofinansowania (mln zł)	Przewidywany okres realizacji projektu
Gazociąg Szczecin–Gdańsk	825,00	226,88	2009–2012
Gazociąg Gustorzyn–Odolanów	638,00	175,45	2011–2014
Gazociąg Szczecin–Lwówek	593,30	163,16	2009–2014
Gazociąg Świnoujście–Szczecin	475,00	130,63	2010–2012
Gazociąg Gustorzyn–Rembelszczyzna	442,00	121,55	2011–2013
Gazociąg Włocławek–Gdynia	118,00	32,45	2008–2011
Razem	3091,30	850,12	

Źródło: <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne%202007-2013>.

Rysunek 5.40. Całkowite zapotrzebowanie na gaz ziemny w Polsce do 2030 r. (mld m³)



Źródło: PGNiG.

Energetyka – klimat. Dylematy, oś czasu i zadania

Odpowiedź na wyzwania energetyczno-klimatyczne wymaga dobrze przygotowanego programu, uwzględniającego przyszłe zmiany uwarunkowań rynkowych.

2030

- Bezpieczeństwo energetyczne (w zależności od importu/ koszty pakietu klimatycznego).
- Konkurencyjny rynek energii i paliw (bez nadmiernego obciążania konsumenta).
- Generalna dywersyfikacja źródeł energii – ropa i gaz (nowe kierunki i inwestycje LNG).
- Wzrost potencjału energetycznego (inwestycje: 130–200 mld zł, źródła finansowania).
- Zdrowa struktura źródeł: czysty węgiel (kamienny, rola brunatnego?) – analiza efektywności; OZE (bez energii nuklearnej) – analiza efektywności; energia nuklearna (uruchomienie procesu, realizacja do 2020 r.).
- Zmiana postaw – oszczędności oraz rozwiązania proefektywnościowe w gospodarce.
- Osiągnięcie celów klimatycznych (radikalne ograniczenie emisji) oraz środowiskowych (zrównoważony rozwój – poprawa lesistości, waloryzacja różnorodności biologicznej, ochrona światowych – podziemnych zasobów wody, zmniejszenie deficytu wody).

2013–2015

- Rozstrzygnięcia europejskie (sprawiedliwe, prorozwojowe):
 - eliminacja zagrożeń z tytułu 2013 r. (aukcje limitów);
 - dobre wykorzystanie środków UE na inwestycje w energetykę.
- Inwestycje w energetykę, aby uniknąć zapaści i zmodernizować sektory (skala: 60–70 mld zł) – likwidacja groźby deficytu.
- Pełne wprowadzenie sprawnego systemu funkcjonowania zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego (powszechne uczestnictwo w systemie EMAS).
- Poprawa stanu wód i zmniejszanie deficytu wody.

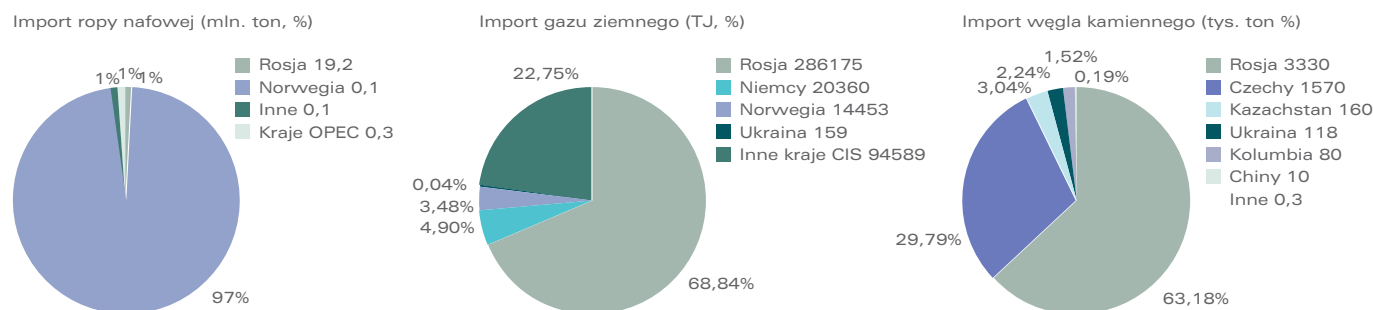
2010

- Stabilizacja sytuacji:
- Pełne uruchomienie modernizacyjnych inwestycji energetycznych, w tym budowy energetyki jądrowej.
 - Bezpieczna liberalizacja rynku (sprzedaż energii – dziś giełda to 2%) z jednoczesną stymulacją potencjału inwestycyjnego sektora energetycznego oraz ochroną odbiorców.
 - Efektywność / oszczędność w energetyce.
 - Import / rynek otwarty (warunki) – rozwój przesyłu.
 - **Plan energetyczny dla Polski – wraz ze strategią OZE (w tym: decyzje dotyczące energii atomowej).**

Analiza wielkości i kierunków importu

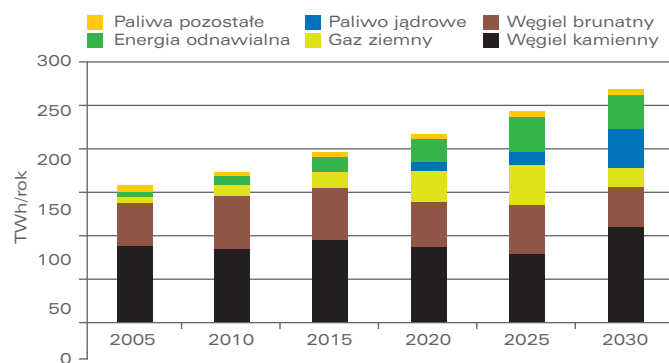
Zmiany polskiego FUEL-MIX trzeba analizować zarówno w perspektywie geopolitycznej, jak i bezpieczeństwa ekonomicznego.

Rysunek 5.41. Import ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla kamiennego



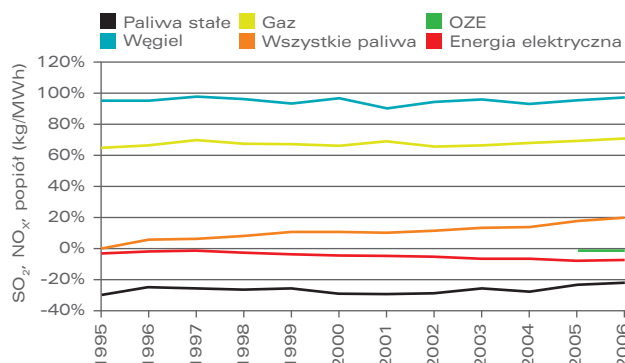
Źródło: Komisja Europejska, European strategies – Second Strategic Energy Review – Securing our Energy Future.

Rysunek 5.42. Produkcja energii elektrycznej według paliw, scenariusz EU_MIX



Źródło: Report 2030 EnergySys, 19.06.2008.

Rysunek 5.43. Zależność od importu



Trzy zamieszczone na tej stronie rysunki pokazują kilka istotnych wymiarów funkcjonowania polskiej energetyki i gospodarki paliwami. Jeden wymiar dotyczy zależności od importu (rysunek 5.43): największej w wypadku ropy (powyżej 90%), bardzo wysokiej w wypadku gazu (powyżej 60%). W tych dziedzinach polityka dywersyfikacji źródeł jest kluczowa nie tylko z geopolitycznych, ale właśnie z ekonomicznych powodów. Wiąże się bowiem zarówno ze zmiennymi w koniunkturze politycznej, jak i ze zmiennymi w koniunkturze biznesowej (walka o ceny ropy i gazu na świecie między blokami ekonomicznymi). W tym właśnie kontekście warto przeanalizować relacje gospodarcze z różnymi krajami w obszarze wymiany paliw (rysunek 5.41).

Trzecim wymiarem jest prognoza zmiany struktury używania paliw do produkcji **energii elektrycznej** w Polsce w perspektywie 2030 r. Przedstawiona prognoza (rysunek 5.42) przewiduje wzrost udziału energii odnawialnej, paliwa nuklearnego, wzrost znaczenia węgla kamiennego (do przeanalizowania są możliwości zastosowania nowych technologii spalania i gazyfikacji węgla) oraz zmniejszenie roli węgla brunatnego i gazu. Ważne, że ta struktura zmienia się zasadniczo od 2020 r. i w latach 2020–2030. W tym zakresie podstawowym uwarunkowaniem jest jednak podjęcie szybkich i poważnych decyzji inwestycyjnych.

Polski pakiet energetyczno-klimatyczny

Specyficzna sytuacja polskiego sektora energetycznego stawia przed Polską wyzwania znacznie poważniejsze niż przed większością krajów UE.

1. Pakiet legislacyjny:

- liberalizacja rynku na zdrowych zasadach (giełda, ceny),
- prawo energetyczne – prawo drogi (inwestycje przesyłowe),
- prawo atomowe – podstawy dla energii nuklearnej (koszty odpadów itd.),
- legislacja unijna (nowy model po decyzjach Rady Europejskiej z grudnia 2008 r.).

2. Pakiet technologiczny (analiza okresu inkubacji i kosztów):

- modernizacja przesyłów i elektrowni,
- CCS i inne technologie – efektywność,
- energia wiatrowa (technologia – koszty),
- biomasa – efektywność,
- biogaz (warunki, koszty, rezultaty),
- energia nuklearna (warunki inwestycyjne, społeczne),
- energia solar (możliwości),
- sektory energetyczne a badania naukowe i wdrożenia.

3. Pakiet inwestycyjny:

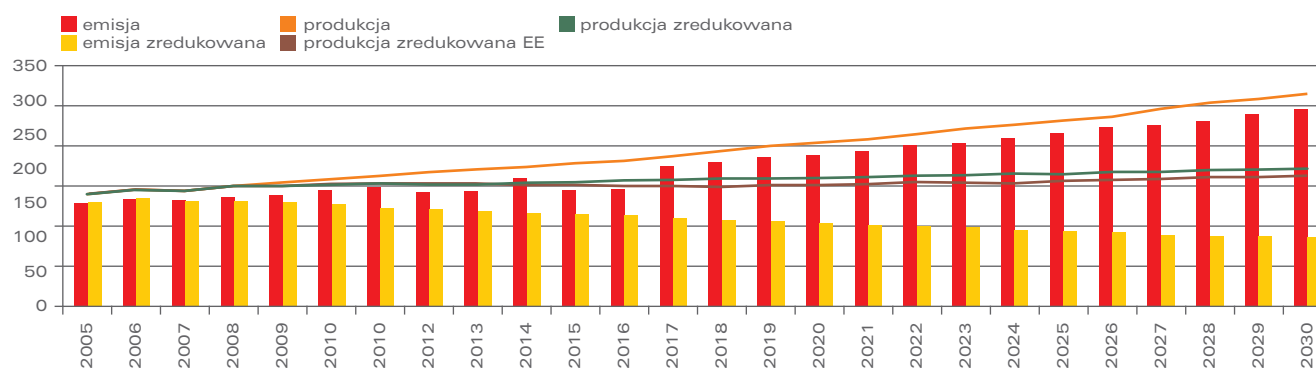
- warunki do budowy potencjału inwestycyjnego (prywatyzacja sektorowa, giełda – opłacalność dziś – kosztem konsumenta?),
- determinacja w decyzjach,
- środki prywatne – publiczne.

4. Pakiet stabilizacyjny (perspektywa 2010–2013): szybkie inwestycje i modernizacja (efektywność, przesył, import).

5. Analiza wrażliwości: wpływ realizacji pakietu klimatycznego na różne sektory.

6. Pakiet klimatyczny: jasne postawienie celów związanych z redukcją emisji zanieczyszczeń, zmiana postaw na energooszczędne i ochronne wobec zasobów naturalnych, powiązanie celów pakietu klimatycznego z innymi celami polityki na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Rysunek 5.44. Zakładane warianty produkcji i emisji



Źródło: K. Żmijewski, *Alternatywne scenariusze polityki energetycznej Polski do 2030 r.* Politechnika Warszawska.

czędne i ochronne wobec zasobów naturalnych, powiązanie celów pakietu klimatycznego z innymi celami polityki na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując – stworzenie polskiego pakietu energetyczno-klimatycznego (środowiskowego) wymaga sprzężenia ze sobą kilku rodzajów aktywności i działań. Zarówno w obszarze analiz dotyczących zmiennych ekonomicznych, jak i w sferze inwestycyjnej (warunki do uruchomienia potencjału inwestycyjnego w tej dziedzinie), oraz w obszarze analiz technologicznych i legislacyjnych.

Jest to przedsięwzięcie o kosztach przekraczających 160 mld zł w perspektywie do 2030 r. stanowiące zarazem zestaw kluczowych zadań dla polskiego rozwoju. Szczególnie

istotne jest podjęcie działań, które już w najbliższym czasie uchronią polską gospodarkę przed zapaścią energetyczną (PMG, terminal LNG, zachodnie połączenia transgraniczne).

Kluczem do powodzenia jest harmonizacja dwóch osi działań – w sektorze energetycznym i w sferze odpowiedzialności za ochronę klimatu.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju niezbędna jest krajowa sieć. Z punktu widzenia swobody zachowań lokalnego klienta ważne jest spektrum oferty lokalnej do wyboru. To ostatnie zadanie należy dopiero postawić, gdyż to ono *de facto* jest kluczem do rynkowego, konkurencyjnego (z punktu widzenia odbiorcy) modelu funkcjonowania energii.

Rekomendacje

1. Niezbędne jest opracowanie **PLANU NA RZECZ OCHRONY ZASOBÓW NATURALNYCH I ŚRODOWISKA**. W perspektywie długofalowej należy podjąć działania wspierające:

- Poprawę dostępności wody w Polsce i odpowiednią ochronę zasobów podziemnych wody.
- Poprawę stanu zalesienia kraju.
- Poprawę jakości powietrza i środowiska poprzez redukcję emisji, w tym szczególnie CO₂, co zarazem przeciwdziała efektowi cieplarnianemu i zmianom klimatycznym.
- Dbłość o tereny objęte ochroną oraz o unikanie nadmiernej fragmentacji środowiska w związku z procesami rozwoju.
- Umiejętne łączenie troski o środowisko z wykorzystaniem terenów naturalnych do rozwijania gospodarki (w tym infrastruktury), a także biznesu turystycznego (np. ścieżki rowerowe wzdłuż rzek itd.).
- Dobre zarządzanie audytem środowiskowym (europejski model EMAS) oraz tworzenie źródeł finansowania inwestycji proekologicznych.

2. Kluczowe dla harmonizacji celów klimatycznych z celami bezpieczeństwa energetycznego jest

przygotowanie i wdrożenie **PLANU ROZWOJU WYKORZYSTANIA ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII**, co oznacza:

- Przygotowanie analizy użyteczności ekonomicznej (koszty i korzyści) stosowania różnych źródeł energii typu odnawialnego (wedle oczekiwania: względnie niskie koszty, brak skutków negatywnych dla środowiska, efektywność energetyczna, realne do pozyskania źródła finansowania).
- Przyjęcie zasad uruchamiania różnych rodzajów źródeł: tam, gdzie to opłacalne – np. w odniesieniu do energii wiatrowej i w skojarzeniu z możliwą substytucją energetyczną w relacji do energii wiatrowej – bez nadmiernych kosztów; tam, gdzie to zwiększa dywersyfikację źródeł lokalnych – np. przy biogazowniach – po ocenie efektywności ekonomicznej; tam, gdzie np. kogeneracja (*mix* spalania np. węgla i odpadów drewnianych) przynosi realne efekty, a nie jest tylko wypełnianiem obowiązku proekologicznego. Warunkiem podstawowym jest efektywność energetyczna i ekonomiczna, a nie przymus wynikający z decyzji administracyjnych.
- Ustalenie horyzontu czasowego udziału OZE w strukturze wytwarzania – na poziomie 20%,

a później ew. 30% (do 2030 r.) z uwzględnieniem założenia, że w wypadku Polski węgiel jest cennym dobrem, należy go oszczędzać, choć po okresie inkubacji technologii „czystego węgla” (do lat 2020–2025 r.) może warto go wykorzystywać mniej (do 2040–2050 r.), czyniąc z węgla rezerwę strategiczną na II połowę XXI wieku.

3. Najważniejsze z punktu widzenia rozwoju gospodarczego oraz bezpieczeństwa geopolitycznego jest stworzenie przesłanek dla **PLANU BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO**, który powinien być skupiony na takich sprawach, jak:

- Określenie zasad podziału ról między regulacją i interwencją ze strony państwa (przesył, sieci energetyczne, określanie zasad nadzoru, współudział w inwestycjach) oraz domeną rynku (wytwarzanie, sprzedaż energii, inwestycje – co wymaga dalszej prywatyzacji i pozyskiwania kapitału na rozwój energetyki).
- Uruchomienie inwestycji w rozwój energetyki jądrowej w Polsce (tańsza energia, bezpieczeństwo źródeł – 50 lat składowania niezbędnych zasobów) z celem budowy 2 elektrowni do 2020/2025 r. i analizą dalszych potrzeb w tym zakresie.

- Uruchomienie – jak najpilniej – inwestycji modernizujących przesył, jak i tworzących większą otwartość (eksport/import) na transgraniczne przesyły energii – tak, by w najbliższym czasie nie wystąpiły zjawiska niedoboru mocy na większą skalę.
- Uruchomienie inwestycji zapewniających prawie dwukrotne zwiększenie potencjału mocy do 2030 r. (po rzetelnej ekspertyzie scenariuszy popytu na energię), które w okresie najbliższych 4–8 lat wyeliminują zagrożenie deficytu (uwzględniając konieczność wyłączenia z eksploatacji do tego czasu ok. 80% obecnej mocy oraz wdrożenie technologii „czystego węgla” po 2020 r.).
- Uruchomienie lepszej relacji między sektorem energetyki a węglowym (tak by na zdrowych zasadach budować ceny pozwalające na inwestycje z zysku, ale bez obciążania kosztami wyłącznie klientów – gospodarkę i gospodarstwa domowe), a także stworzenie warunków dla prywatyzacji sektora energetycznego w celu pozyskania kapitału oraz przeprowadzenie restrukturyzacji publicznej części sektora (z potrzebą osiągnięcia lepszych parametrów wydajności).
- Dywersyfikacja źródeł energii pochodzącej z gazu ziemnego (w jakiej skali i czy jest to opłacalne – zwiększenie udziału energii gazowej z dzisiejszego 1% do poziomów wyższych), jak i samego gazu. Zwiększenie możliwości pozyskania gazu krajowego oraz osiągnięcie poziomu 30% udziału gazu pozyskiwanego w formie LNG dostarczanego przez gazoport w Świnoujściu (od 2,5 mld m³ do

10 mld m³). Wymaga to inwestycji (i znalezienia źródeł finansowania), a także stworzenia bezpieczeństwa magazynowania większej ilości gazu, jak i swobody dostępu do różnych źródeł w sytuacjach awaryjnych (rozbudowa interkonektorów i importu/eksportu). Kluczowe będzie uczestnictwo Polski w europejskiej sieci solidarności, gwarantującej bezpieczeństwo dostaw gazu.

- Stworzenie rynku energii – tak by z punktu widzenia klienta istniał dostęp do różnych źródeł po stosunkowo niskiej cenie (konkurencyjność rynku energii). Wymaga to analiz scenariuszowych cen paliw, gazu i węgla na świecie w perspektywie 2030 r. i przygotowania polityki, która zniweluje zagrożenia cenowe (w tym kontekście jest istotne, czy np. zwiększać użycie gazu, czy nie).
 - Kalkulacja wszystkich kosztów zapewniających wszechstronne bezpieczeństwo energetyczne Polski (ekonomiczne i polityczne) oraz wskazania źródeł finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych z wykorzystaniem: środków publicznych, środków UE, środków prywatnych – w szacunkowej skali 260–300 mld zł do 2030 r.
4. To, co ważne dla harmonizacji celów energetycznych i klimatycznych (oprócz właściwego i pełnego wykorzystania możliwości nowego pakietu europejskiego, po przyjęciu w grudniu 2008 r. polskich korekt), to opracowanie i wdrożenie **PLANU EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ**, który powinien zawierać:
- Zasady polityki prooszczędnościowej w energetyce, i w całej gospodarce – tak by przy zastosowaniu

względnie prostych instrumentów uzyskiwać mniejszą energochłonność polskiej gospodarki, jak i użycia energii w gospodarstwach domowych. Dodatkowo – sprzyjać temu powinny rynek energii i konkurencyjność cen.

- Program kreowania postaw oszczędnościowych w społeczeństwie i sferze biznesu (akcje, kampanie, nowe technologie).
- Zadania modernizacji technologii i wymiany starych urządzeń na nowe, energooszczędne.
- Narzędzia stymulacji rozwoju gospodarczego powiązanego z obniżaniem energochłonności polskiej gospodarki, bo to oprócz celów środowiskowych będzie realizowało cele związane z konkurencyjnością.
- Założenia nowej polityki węglowej, nastawionej na korzystanie z węgla jako relatywnie taniego źródła energii (co wymaga inwestycji, także w zupełnie nowe złoża węgla brunatnego – określić trzeba horyzont czasowy, nakłady, efektywność), ale także traktowanego jako strategiczny zasób naturalny na II połowę XXI wieku.

*Rekomendacją podstawową jest **spójność w przygotowywaniu i wdrażaniu powyżej charakteryzowanych planów** oraz stworzenie odpowiedniej agendy działań i zaprojektowanie zakresu potrzeb oraz możliwych do pozyskania źródeł finansowania wszystkich przedstawionych planów do 2030 r. Takie podejście będzie wyrazem **uznania energetyki** (sprzęgając ją zarazem z realizacją globalnych celów energetycznych) **za kluczową infrastrukturę rozwojową Polski**.*

GOSPODARKA OPARTA NA WIEDZY I ROZWÓJ KAPITAŁU INTELEKTUALNEGO

Dylemat

Gospodarka oparta na wiedzy
i rozwój kapitału intelektualnego
Powiększający się dystans Polski
wobec rozwiniętych
gospodarek świata w obszarze
kapitału intelektualnego

Kapitał intelektualny
jako główne źródło
konkurencyjności Polski
w globalnej gospodarce

Tempo i trwałość procesu konwergencji Polski z najbardziej rozwiniętymi krajami Europy i świata zależy od tego, czy i w jakim stopniu będzie on oparty na kapitale intelektualnym. Choć fundamentalną słabością polskiej gospodarki, również na tle innych gospodarek naszego regionu, jest niski poziom partycypacji zawodowej, to przezwyciężenie tego problemu nie wystarczy Polsce do wejścia na ścieżkę szybkiego i zrównoważonego rozwoju.

Jak pokazuje porównanie strategii rozwoju Hiszpanii i Irlandii zaprezentowane w Wyzwaniu 1 Raportu, długoterminowy wzrost wymaga, poza aktywizacją zawodową, również stałego zwiększania produktywności pracowników. W wypadku Polski oznacza to konieczność konsekwentnej restrukturyzacji sektorów tradycyjnych – np. rolnictwa oraz przenoszenia zatrudnienia do sektorów opartych na wiedzy.

O tym, że nie jest to proste, przekonują przykłady takich krajów, jak Brazylia, Indonezja czy Tajlandia, które z różnych powodów po dwóch dekadach szybkiego wzrostu osiągnęły plateau i nigdy nie stały się krajami o wysokich dochodach. O tym, że jest to możliwe, świadczą powojenne losy Japonii, Korei Płd. czy Singapuru.

To, jaki los czeka Polskę, zależy od tego, czy podjęte zostaną konsekwentne i nastawione na długoterminowy efekt działania nakierowane na rozwój kapitału intelektualnego Polski. Wiedza może stanowić główne

źródło naszej konkurencyjności, o ile uda się stworzyć sprzyjające warunki rozwoju i synergii systemów innowacji i edukacji. Systemy innowacji i edukacji są ze sobą naturalnie sprzężone. Z jednej strony, choć stopniowo coraz więcej wynalazków powstaje w laboratoriach i centrach badawczo-rozwojowych dużych przedsiębiorstw, to wciąż uczelnie, z racji prowadzenia badań podstawowych, stanowią miejsce narodzin najbardziej przełomowych odkryć. Z drugiej strony, dobrze funkcjonujący system innowacji tworzy zapotrzebowanie na odpowiednie kwalifikacje. Aby można było wdrożyć nowe rozwiązania procesowe czy technologiczne, niezbędny jest wystarczający poziom tzw. zdolności absorpcyjnych – uzależnionych głównie od wiedzy, postaw i umiejętności pracowników.

Innymi słowy, wzrost produktywności, a co za tym idzie – konkurencyjności, możliwy jest tylko wtedy, gdy rozwojowi infrastruktury systemów edukacji i innowacji towarzyszy stała poprawa jakości kapitału ludzkiego.

Wskazując kapitał intelektualny jako najgłębszy i najważniejszy potencjał rozwojowy Polski, należy być świadomym tego, że pod wieloma względami wartość tego potencjału jest obecnie niższa niż w wielu krajach świata o wysokich dochodach. Uważamy jednak, że tylko taka strategia rozwoju Polski, która w wiedzy upatrywać będzie główną przewagę konkurencyjną Polski, stwarza szansę zrównoważonego rozwoju, którego be-

neficientem będą wszyscy obywatele. Strategia wzrostu ekstensywnego doprowadzi, jak w wielu innych krajach o średnich dochodach, nie tylko do spowolnienia tempa konwergencji, lecz także do stopniowego powiększania się liczebności tych grup społecznych, które nie będą partycypowały w rozwoju gospodarczym. Może stać się tak wtedy, kiedy większość miejsc pracy pozostanie w sektorach opartych na niskich lub średnich kwalifikacjach, a w konsekwencji zagrożona będzie możliwą delokalizacją i narażona na nieustanną presję ograniczenia płac.

Przykładem takiej sytuacji są np. ubogie południowe regiony Stanów Zjednoczonych, gdzie niski poziom kompetencji dużej części pracowników wynikający z deficytów systemu kształcenia i spotęgowany przez napływ niewykwalifikowanych imigrantów z Meksyku stanowi barierę rozwoju sektorów gospodarki wymagających wiedzy.

Taki negatywny scenariusz może się zrealizować nie tylko w wyniku złych wyborów, ale również w efekcie zaniechań, braku gotowości do podjęcia ryzyka zmian i niekonsekwencji w realizowaniu polityki nakierowanej na długoterminowe inwestycje w kapitał ludzki, strukturalny, społeczny i relacyjny kosztem bieżącej konsumpcji. Dlatego niezbędne jest prowadzenie polityki rozwojowej opartej na kapitale intelektualnym, której sponsorem będą obecne pokolenia, a beneficjentem oraz recenzentem – przyszłe pokolenia Polaków.

Zarówno teoria ekonomiczna, jak i doświadczenia innych państw podkreślają fundamentalną rolę kapitału intelektualnego w zapewnieniu trwałego rozwoju miast, regionów i krajów

Choć słowo „kapitał” wywodzi się od łacińskiego *caput* oznaczającego głowę, to dziś kapitał, tak jak w XIX w., wciąż utożsamiany jest ze sferą finansów. Dopiero od mniej więcej połowy XX wieku rozpowszechniło się stosowanie pojęć „kapitał ludzki” i „kapitał intelektualny”.

Po raz pierwszy udokumentowano użycie pojęcia „kapitał intelektualny” w 1969 r. w korespondencji między dwoma wybitnymi ekonomistami XX w. – Johnem Kennethem Galbraithem i Michałem Kaleckim. Galbraith skierował do prof. Kaleckiego następujące słowa: „Zastanawiam się, czy zdaje sobie pan sprawę, jak wiele na świecie zawdzięczamy kapitałowi intelektualnemu, który pan stworzył w ostatnich dziesięcioleciach” (Serenko, Bontis 2004).

Jednym z największych autorytetów w dziedzinie kapitału intelektualnego jest prof. Leif Edvinsson, który określa go po prostu jako „zdolność do tworzenia przyszłego dochodu” (patrz wypowiedź prof. Edvinssona na stronach www.innowacyjnosc.gpw.pl/kip). Co należy rozumieć pod pojęciem kapitału intelektualnego Polski?

Kapitał intelektualny Polski to ogół niematerialnych aktywów ludzi, przedsiębiorstw, społeczności, regionów i instytucji które, odpowiednio wykorzystane, mogą być źródłem obecnego i przyszłego dobrostanu kraju¹.

Indeks kapitału intelektualnego Polski dla poszczególnych pokoleń plasuje Polskę wśród 16 krajów europejskich objętych porównaniem na 13. miejscu dla pokolenia dzieci i młodzieży, na 13. miejscu dla pokolenia studentów, na 14. miejscu dla pokolenia dorosłych oraz na 16. miejscu dla seniorów². Oznacza to, że dystans, jaki dzieli nasz kraj od bardziej rozwiniętych państw europejskich pod względem kapitału intelektualnego, jest wciąż istotny.

Poszukując w pracach nad opublikowanym przez ZDS w 2008 r. „Raportem o Kapitale Intelektualnym Polski” formuły modelu pomiarowego kapitału intelektualnego, oparto się na następujących tezach:

- istnieje możliwość wyrażenia kapitału intelektualnego regionu w postaci jednej liczby;
- poszczególne wskaźniki postulowane w literaturze tematu jako opisujące kapitał intelektualny pełnią nierównorzędną rolę w diagnozowaniu kapitału w tym sensie, że w danym czasie i w określonym regionie niektóre z nich w większym stopniu ujawniają poziom tego kapitału, a inne w stopniu mniejszym;
- tym samym można zbudować ranking wskaźników i wyodrębnić wskaźniki kluczowe do mierzenia wartości kapitału intelektualnego regionu w danym momencie.

Regionem, dla którego oszacowano model kapitału intelektualnego, była grupa 16 krajów Unii Europejskiej, a poszczególne kraje pełniły rolę jednostek obserwacji, dla których można było dokonać oszacowania wartości kapitału intelektualnego, jego elementów i składników².

Jak konstruowano indeksy kapitału intelektualnego?

Oszacowane wartości kapitału intelektualnego (KI) dla wybranych krajów w poszczególnych grupach pokoleniowych

znormalizowano do przedziału $<0; 1>$ i przedstawiono w wartościach procentowych.

Dzięki zastosowaniu takiego podejścia możliwe było stworzenie indeksów pokoleniowych kapitału intelektualnego. Każdy z takich indeksów powstaje na podstawie analizy statystycznej od kilku do kilkudziesięciu wskaźników dotyczących danej grupy wiekowej. Łącznie model pomiarowy zastosowany w Raporcie o kapitale intelektualnym Polski zawiera 117 wskaźników³.

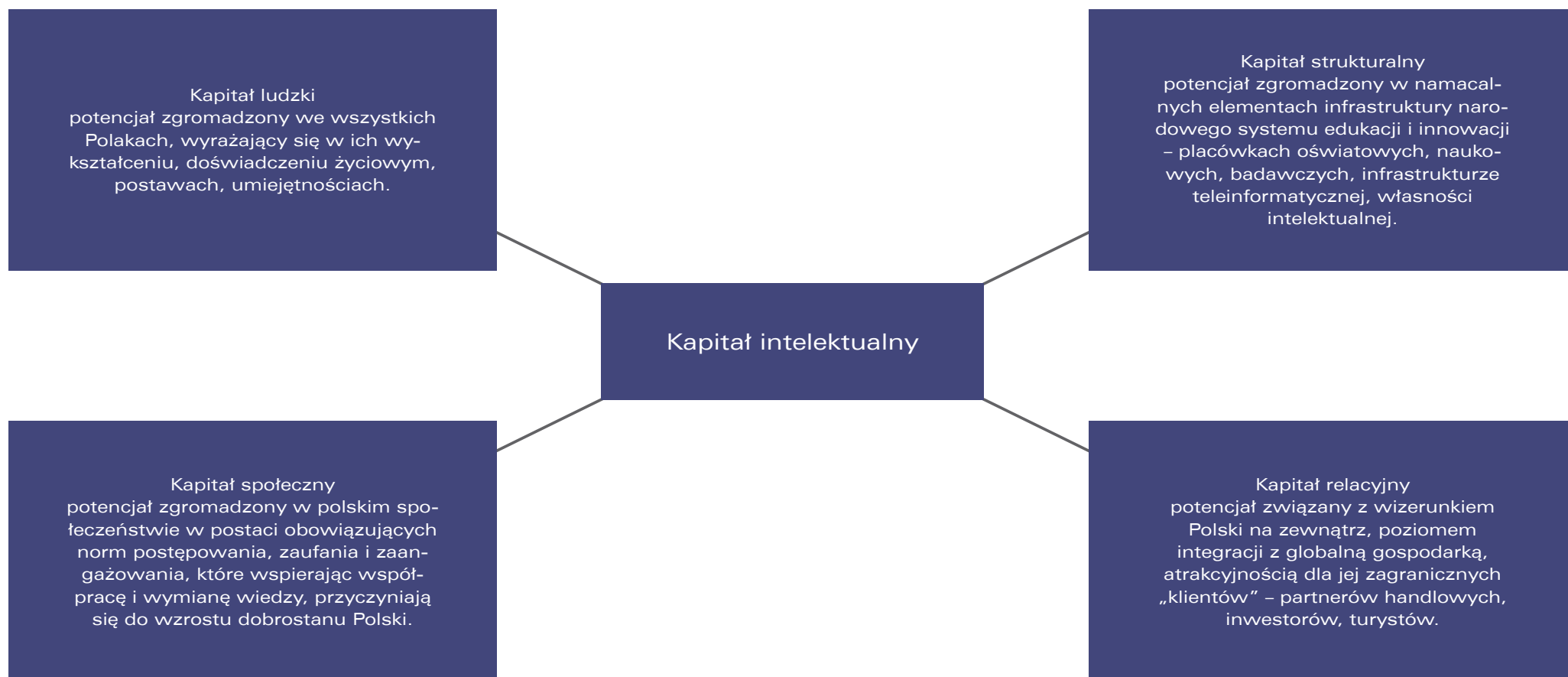
Pełna lista wskaźników wraz z danymi dla 16 krajów objętych porównaniem dostępna jest na stronie internetowej: www.innowacyjnosc.gpw.pl/kip. Strona zawiera również szczegółową notę metodologiczną dotyczącą modelu kapitału intelektualnego Polski.

¹ Nie ma w literaturze jednej, powszechnie obowiązującej definicji kapitału intelektualnego. Zaprezentowana powyżej definicja powstała w trakcie prac nad Raportem o kapitale intelektualnym Polski. Jest bliska definicjom formułowanym przez Malhotrę i Bontisa: Kapitał intelektualny to „ukryte zasoby” państwa/narodu, które są podstawą wzrostu jego potencjału gospodarczego, dobrobytu i pozycji w świecie (Malhotra 2000).

² Raport o kapitale intelektualnym Polski, ZDS, KPRM, 2008.

³ Tamże.

Cztery komponenty KI



Polskie firmy odstają pod względem zgłaszanych wniosków patentowych oraz rejestrowanych patentów nie tylko od innych krajów europejskich, ale również od dynamicznie rozwijających się gospodarek Korei, Brazylii czy Chin

Liczba polskich wniosków patentowych pozostaje od kilkunastu lat niezmiennie niska.

Jedną z powszechnie stosowanych miar innowacyjności gospodarki jest liczba patentów.

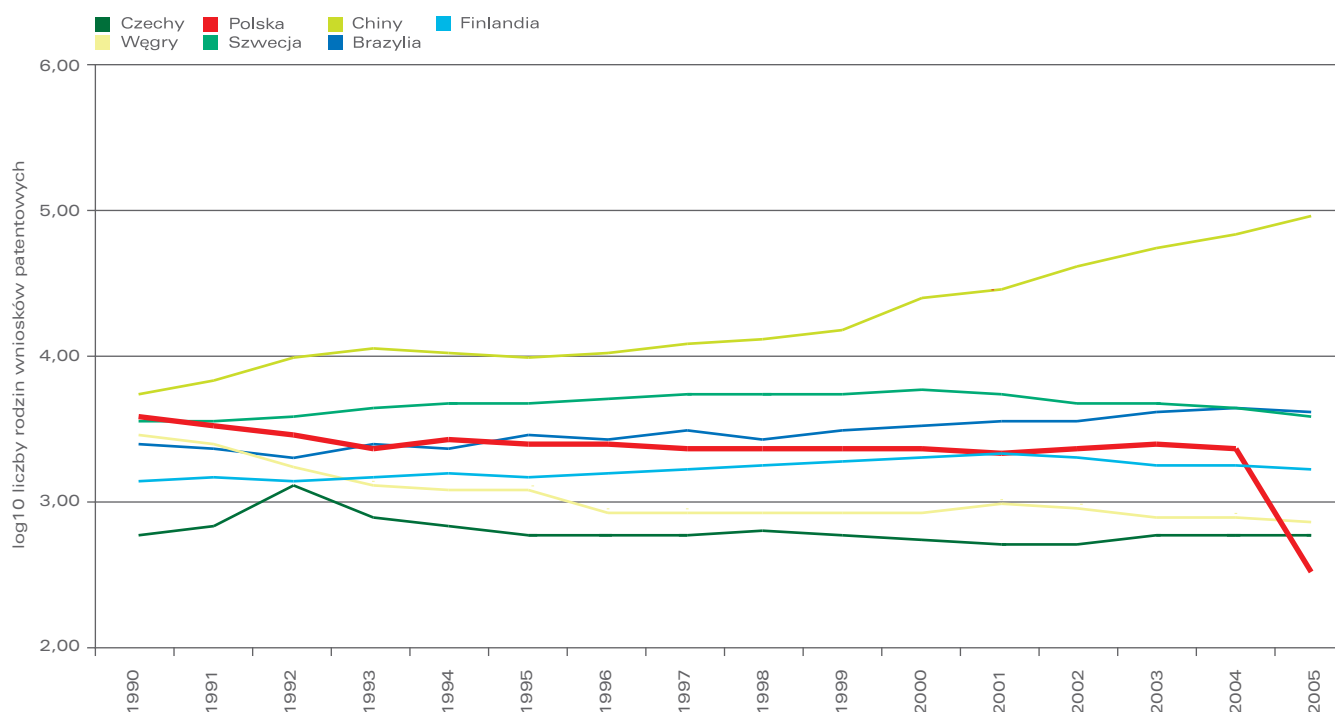
Zwykle bierze się pod uwagę trzy rodzaje wskaźników:

- liczbę wniosków patentowych (rysunek 6.1),
- liczbę przyznanych patentów (rysunek 6.2),
- liczbę cytowań patentów.

Pierwsza grupa wskaźników może służyć do oceny tego, jaka jest świadomość potrzeby ochrony własności intelektualnej wśród naukowców i przedsiębiorców. Ponadto w porównaniu z wielkością populacji pozwala się zorientować, w jakim stopniu gospodarka danego kraju korzysta z wiedzy jako źródła przewagi konkurencyjnej.

Druga grupa wskaźników może służyć jako ocena formalnej jakości patentów. Przyznanie patentu jest procesem, który skutecznie przebywa jedynie część wniosków. Choć sam fakt nadania patentu nie świadczy jeszcze o jego wartości użytkowej, to oznacza, że wniosek spełnia istotne kryteria formalne, które pozwalają ocenić go jako nowatorski. Wysoki odsetek akceptowanych wniosków patentowych w rozwiniętych gospodarkach świadczy też o sprawności przedsiębiorców i naukowców w dokumentowaniu tworzonej wiedzy oraz o dobrym zorientowaniu, jaki jest globalny poziom zaawansowania wiedzy w danej dziedzinie. Niestety, pod tym względem sytuacja nie przedstawia się dla Polski dobrze – w 2005 r. był akceptowany jedynie jeden na sto polskich wniosków patentowych składanych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO) lub Amerykańskiego Urzędu Patentowego (USPTO) (pod tym względem wypadamy podobnie jak Rosja czy Chiny), podczas gdy w wypadku Węgier – jeden na dwadzieścia wniosków. W odniesieniu do Danii mniej więcej co trzeci wniosek patentowy doczeka się akceptacji.

Rysunek 6.1. Liczba polskich wniosków patentowych jest niezmiennie niska od kilkunastu lat (rodziny patentów zgłaszanych do WIPO według krajów pochodzenia)



Źródło: WIPO, obliczenia własne.

Statystyki te należy traktować jako przybliżone, ponieważ pojedynczy wniosek może dotyczyć więcej niż jednego patentu, a okres rozpatrywania wniosku jest dłuższy niż jeden rok.

Trzecia grupa wskaźników jest najbardziej wartościową miarą innowacyjności gospodarki. Kiedy jakiś podmiot korzysta z zarejestrowanego patentu w swoim produkcie lub przy pracach badawczo-rozwojowych, jest zobowiązany powołać się na zastosowany patent. Pozwala to śledzić przepływ wie-

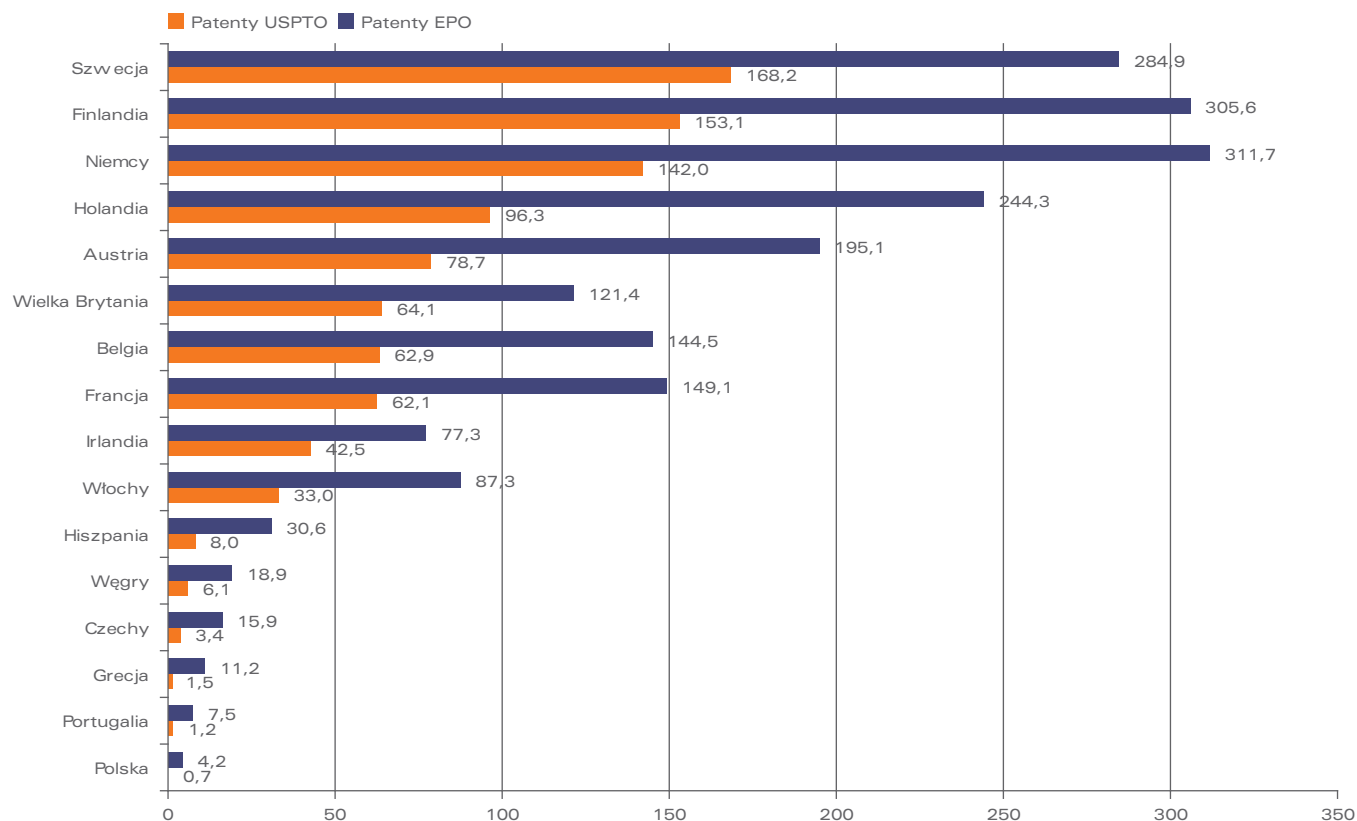
dzy w globalnej gospodarce i zidentyfikować te kraje, których patenty są najpowszechniej stosowane na świecie. Niestety, polskich patentów jest tak mało, że ich udział w międzynarodowym przepływie wiedzy jest praktycznie niezauważalny.

W globalnej gospodarce coraz więcej innowacji tworzą międzynarodowe zespoły badawcze. Wynalazki powstają często na styku różnych kultur, a najlepsze ośrodki naukowe są często prawdziwymi tyglami przyciągającymi wybit-

nych pracowników z całego świata. Można więc mówić o sprzężeniu zwrotnym między stopniem zintegrowania środowiska naukowego danego kraju z międzynarodową społecznością a udziałem w międzynarodowym transferze i tworzeniu wiedzy.

Polskie środowisko naukowe jest w niewystarczającym stopniu zintegrowane ze światem zewnętrznym i ta ocena dotyczy zarówno kontaktów między nauką a przemysłem, jak i między naukowcami polskimi i zagranicznymi. Z tą swoistą izolacją mamy jednak już do czynienia wśród studentów – w Polsce uczy się mniej studentów zagranicznych (liczonych jako odsetek całej populacji studentów) niż w jakimkolwiek innym kraju europejskim. Na przykład na kierunkach inżynierskich jest to jedynie 0,2%, a na kierunkach matematyczno-informatycznych 0,1% całej populacji. Niski pozostaje również odsetek polskich nauczycieli akademickich uczestniczących w europejskich programach wymiany takich jak program Erasmus. Obecnie na liście najbardziej aktywnych uczelni w tym programie w pierwszej dwudziestce nie ma żadnej uczelni z Polski, a w pierwszej pięćdziesiątce są tylko dwie. Tymczasem praski Uniwersytet Karola zajmuje w tym zestawieniu pierwsze miejsce, a wśród najlepszych 20 są jeszcze uczelnie ze Słowenii, Rumunii i Węgier¹. Na współpracę naukową i naukowo-techniczną z zagranicą polskie instytucje naukowe przeznaczają jedynie ok. 4% środków (Wojnarowski 2008). Bardziej intensywnej współpracy zagranicznej nie pomagają obecne uregulowania prawne w postaci ustawy o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach i tytułach naukowych, które nie są zgodne, czy wręcz pozostają w sprzeczności ze standardami, jakie obowiązują w krajach rozwiniętych, przodujących w osiągnięciach naukowych (np. w krajach anglosaskich). Szczególnie jaskrawym przykładem jest sankcjonowana prawnie dwuetaetowość (a *de facto* nawet wieloetaetowość) pracowników uczelni publicznych, którą powinno się jak najszybciej wyeliminować, nieprzejrzyste procedury rekrutacji i awansu zawodowego wykładowców utrudniające dostęp do tych stanowisk osobom z zewnątrz. Niechłubna jest również słaba znajomość języków obcych wśród dużej części kadry naukowej.

Rysunek 6.2. Patenty USPTO/EPO na 1 mln mieszkańców



Źródło: Eurostat.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/erasmus/success-stories_en.pdf

Struktura polskiego eksportu odzwierciedla niską produktywność Polski wynikającą między innymi z niewystarczającej innowacyjności

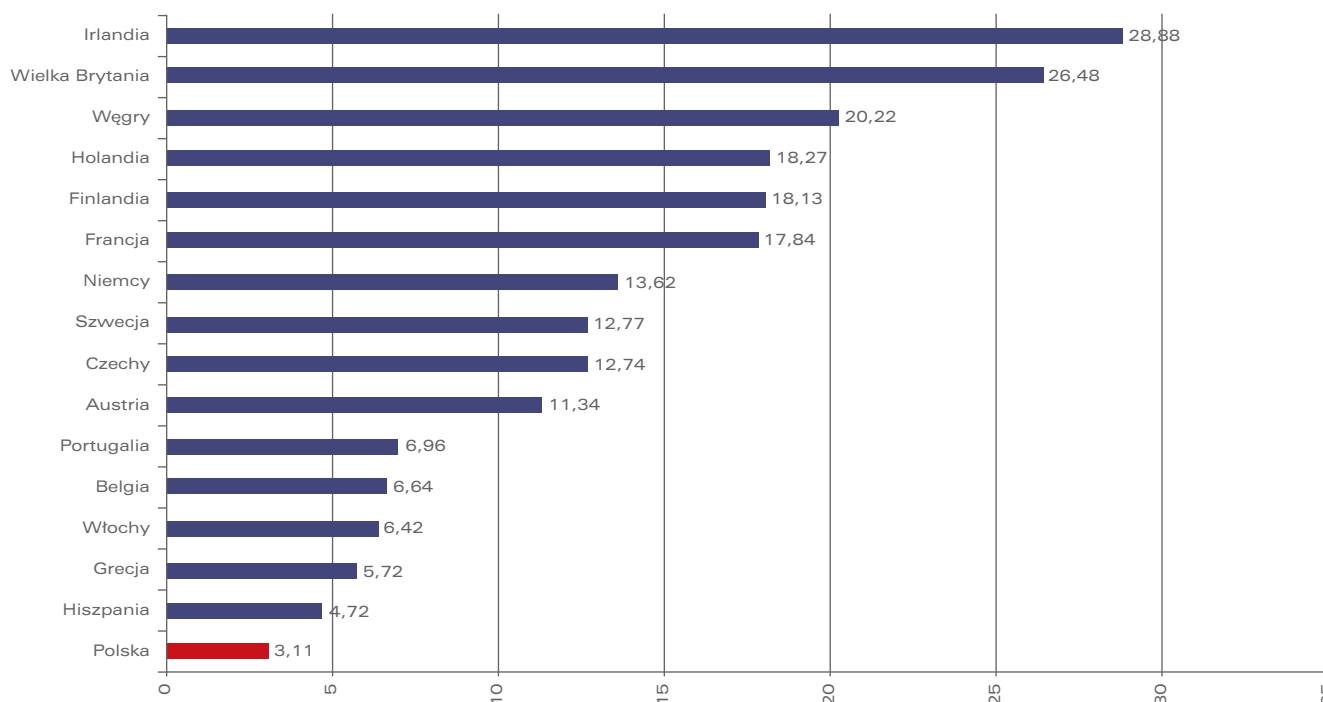
Bezwzględny udział produktów wysokich technologii w polskim eksporcie jest niski (rysunek 6.3).

Bezwzględny udział produktów wysokich technologii w polskim eksporcie jest niski. Według danych OECD w 2004 r. był on znacznie mniejszy niż w innych krajach naszego regionu.

Z drugiej strony w ostatnich latach rósł jednak zarówno rozmiar polskiego eksportu jak i przeciętna wartość jego jednostki (rysunek 6.4). Polska nie tylko eksportuje coraz więcej, lecz także polskie towary eksportowe są coraz bardziej wartościowe. W ostatnich latach rośnie także udział w eksporcie wymagających wysokiego nakładu kapitału intelektualnego „maszyn, urządzeń oraz środków transportu” – z 21% w 1995 r. do 41% w 2007 r. Maleje natomiast udział dóbr podstawowych – przede wszystkim paliw i innych surowców – z 12,7% w 1995 r. do 6,1% w 2007 r. (źródło: Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2008, GUS). **Oznacza to, że polskie towary eksportowe są coraz wyższej jakości. Inaczej mówiąc, coraz większy jest w nich udział kapitału intelektualnego.** Potwierdzenie tych wniosków uzyskać można także w innych, bardziej bezpośrednich, choć nieco starszych wskaźnikach. Według danych OECD w latach 1992–2003 roczna wartość polskiego eksportu wysokotechnologicznego wzrosła z prawie zera do 4 mld USD rocznie, a wartość eksportu tzw. średniowysokich technologii z 3 mld USD do 18 mld USD (Jakubiak 2006).

Należy jednak sądzić, że w przyszłości dynamika polskiego eksportu może się zmniejszyć, o ile polski przemysł nie wypracuje nowych przewag konkurencyjnych. Warto podkreślić, że udział dóbr wysokiej technologii w eksporcie przyrasta w Polsce znacznie wolniej niż w zorientowanych na globalizację,

Rysunek 6.3. Eksport produktów wysokiej technologii jako % eksportu ogółem

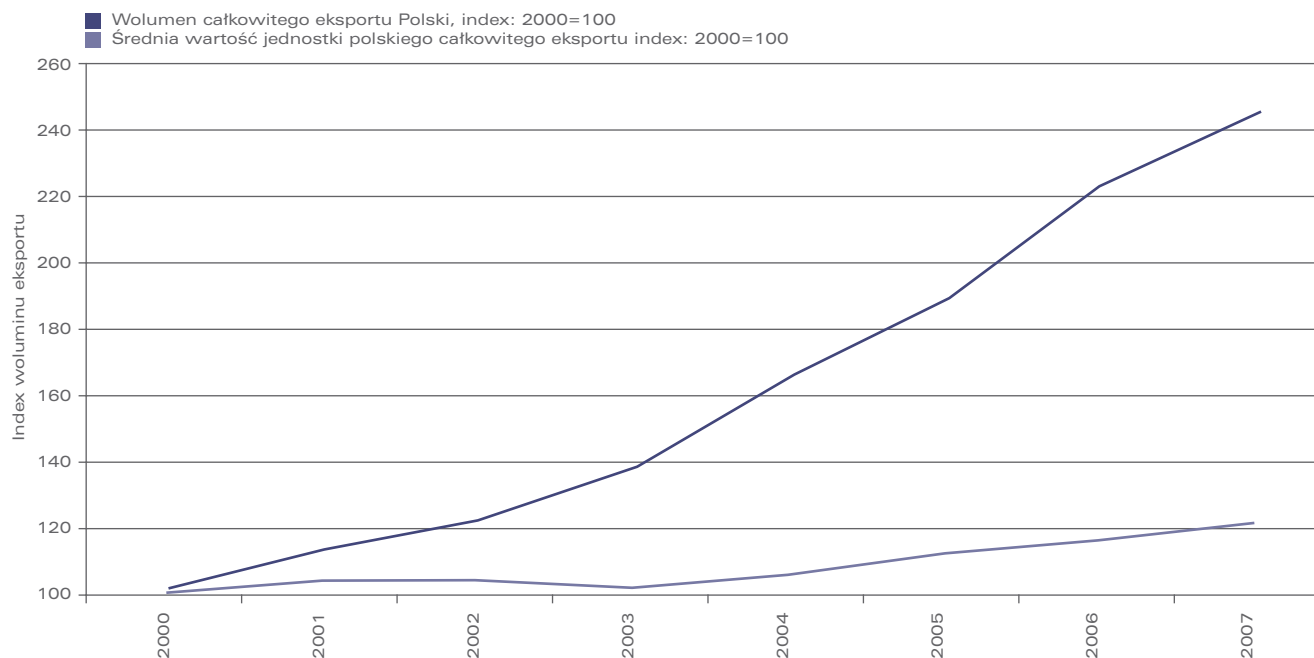


Źródło: OECD.

najszybciej rozwijających się krajach Azji Wschodniej. Również coraz bardziej liczące się w wymianie międzynarodowej kraje umownej grupy BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny) odnotowały na przestrzeni ostatniej dekady bardzo istotne zmiany w strukturze eksportu na korzyść produktów o średniej i wysokiej technologii. Udział tych ostatnich podwoił się w wymianie handlowej krajów BRIC na przestrzeni lat 1996–2004 i wyniósł już ponad 30%¹. Dla utrzymania rosnącej konkurencyjności polskiego eksportu ważne jest dalsze przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie do sektorów o wysokiej wartości dodanej. Wraz z takimi firmami, jak Motorola, Dell czy HP trafiają do Polski nie tylko nowoczesne wzorce zarządzania oraz technologie, ale również dostęp do międzynarodowych kanałów dystrybucji oraz globalne wsparcie marketingowe, które pozwala produktom wytwarzanym w Polsce trafić do odbiorców na całym świecie. W Polsce obserwujemy pozytywny trend wzrostowy zarówno jeżeli chodzi o udział inwestorów zagranicznych w eksporcie (głównie sektor motoryzacyjny, ale również elektroniczny), jak i w finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej. W okresie 2000–2006 udział podmiotów zagranicznych w finansowaniu B&R wzrósł niemal czterokrotnie², choć wciąż jest to jedynie ok. 7% ogółu wydatków B&R przedsiębiorstw, co na tle innych państw europejskich, takich jak Wielka Brytania, Austria czy Grecja nie jest wynikiem imponującym (w każdym z tych krajów udział zagranicznych źródeł finansowania badań i rozwoju wynosi powyżej 20%). Zaangażowanie kapitału zagranicznego w działalność rozwojową nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich sektorów gospodarki – w Polsce w największym stopniu dotyczy sektorów rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa (NACE A i B) oraz sektora dostaw energii, gazu i wody (NACE E). Porównanie udziału filii firm zagranicznych w sprzedaży oraz w nakładach na badania i rozwój w sektorze produkcyjnym w Polsce i innych krajach UE pokazuje ponadto, że ich partycypacja w działaniach innowacyjnych pozostaje w tyle za ich pozycją rynkową³.

Wzrost udziału produktów wysokiej technologii w polskim eksporcie będzie najbardziej miarodajnym wskaźnikiem tego, na ile konkurencyjna jest polska gospodarka oparta na wiedzy. Aby przyspieszyć rozwój tego sektora gospodarki, warto

Rysunek 6.4. Wolumen i jednostkowa wartość polskiego eksportu – zmiana od 2000 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

skoncentrować ograniczone zasoby państwa na wsparciu dla tych rodzimych przedsiębiorstw, które już z sukcesem rywalizują na globalnych rynkach oraz wesprzeć inne, które mając innowacyjny produkt, nie dysponują zasobami ani know-how wystarczającymi do globalnej ekspansji. Należy również skierować środki przeznaczone na przyciąganie zagranicznych inwestorów do tych branż, w których wytwarzana jest duża wartość dodana oraz do tych firm, które będą skłonne skorzystać z możliwości zlokalizowania w Polsce zarówno działalności

badawczo-rozwojowej, jak i produkcji dóbr innowacyjnych. Jest to szczególnie pilne, ponieważ realnych efektów tych działań można spodziewać się dopiero w perspektywie kilkuletniej.

¹ Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy, OECD 2007.

² Czy warto inwestować w innowacje? Analiza sektora badawczo-rozwojowego w Polsce, KPMG, 2008.

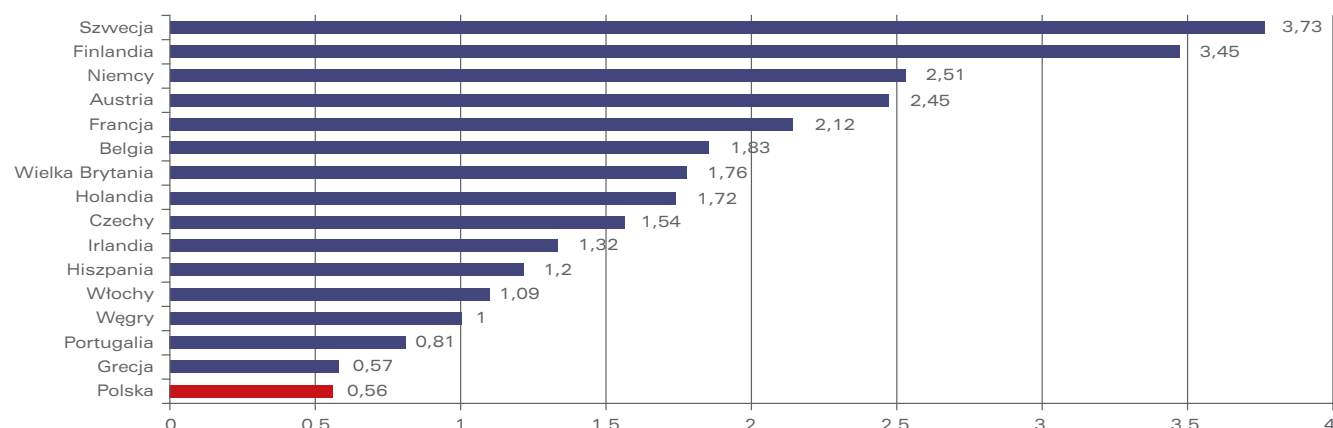
³ Statistics in Focus: R&D and internationalization, Eurostat 2005.

Nakłady na badania i rozwój w Polsce są ponad trzykrotnie niższe niż średnia europejska

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad w większości krajów UE i OECD wzrost nakładów na badania i rozwój wynikał głównie z coraz większego zaangażowania kapitału prywatnego. Tymczasem w Polsce zaangażowanie środków prywatnych pozostaje bardzo niskie (rysunek 6.6).

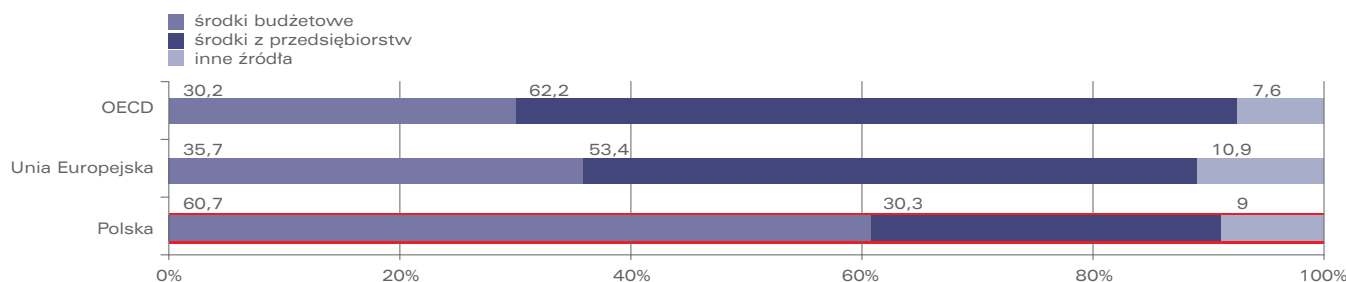
Powstaje uzasadnione pytanie: jaki powinien być poziom nakładów na badania i rozwój pozwalający polskiej nauce osiągnąć poziom godny jej aspiracji? Niektóre kraje Europy i świata postawiły przed sobą takie „twarde” cele – np. Niemcy chcą w perspektywie 2010 r. podnieść udział nakładów na B&R do poziomu 3,0%, czyli takiego jaki zakłada Strategia Lizbońska. Według Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2013 celem Polski powinno być podniesienie wydatków do poziomu 1,5% PKB w 2010 r. i 2,0% w 2015 r. Szczególnie ten pierwszy cel obecnie wydaje się nierealny, tym bardziej że wzrost powinny wygenerować przede wszystkim rosnące nakłady sektora prywatnego, które w obliczu obecnego pogorszenia koniunktury gospodarczej z pewnością ulegną ograniczeniu. Trzeba też pamiętać, że wysoki poziom zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie działalności innowacyjnej, obserwowany w USA, Japonii czy krajach skandynawskich, był możliwy tylko dzięki temu, że sektor nauki w tych krajach świadomie angażuje się w badania stosowane oraz prace rozwojowe, a nie skupia się wyłącznie na tzw. badaniach podstawowych. W Polsce jest dokładnie odwrotnie, czemu sprzyja sposób finansowania jednostek naukowych, w którym dominują środki na działalność statutową (56% całości w 2008 r.), a udział grantów na konkretne projekty badawcze jest nikły (łącznie 25% całości w 2008 r.). Dopóki uczelnie i instytuty naukowe nie podejmą wysiłku głębokiej reformy kadrowej, nie stworzą przejrzystych zasad awansu zawodowego dla najzdolniejszych naukowców oraz nie nauczą się marketingu wyników własnych badań w sektorze gospodarki, dopóty zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie działalności B&R

Rysunek 6.5. Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój jako % PKB



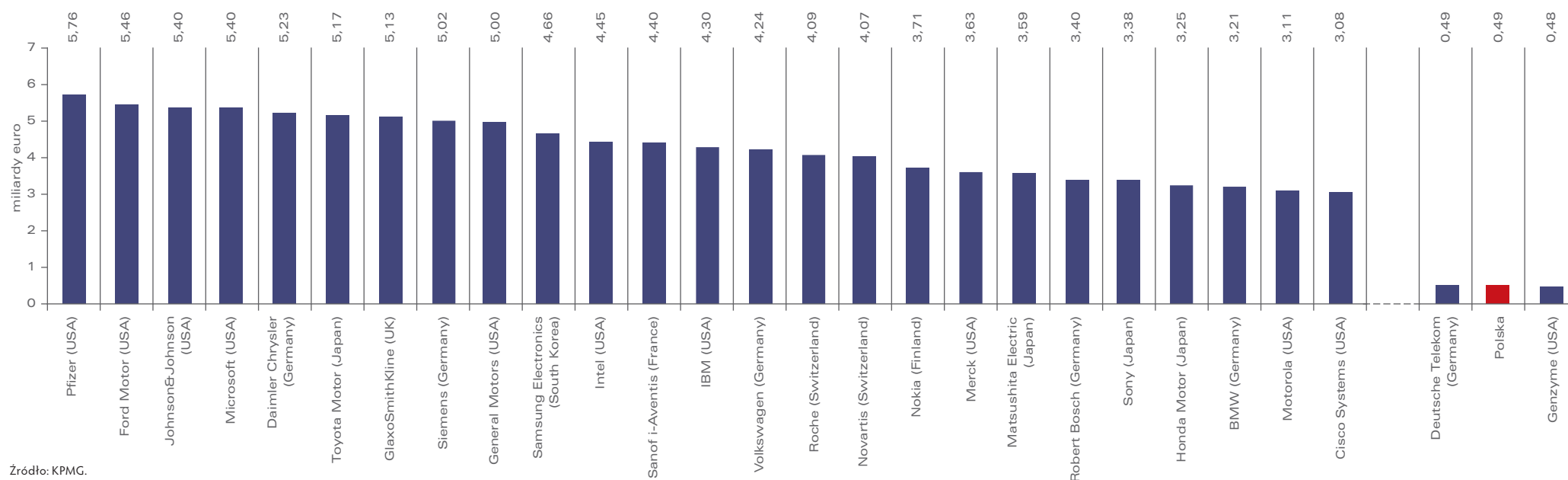
Źródło: Eurostat.

Rysunek 6.6. Źródła finansowania działalności B&R



Źródło: OECD, Eurostat.

Rysunek 6.7. Inwestycje w B&R, ranking firm na świecie, 2006 r.



Źródło: KPMG.

pozostanie znikome. W Singapurze, gdzie udział sektora firm wynosi ponad 60%, obowiązują jasne kryteria oceny efektywności jednostek naukowych: np. wszystkie instytuty w A*STAR (Singapurska Agencja do Spraw Nauki, Technologii i Badań) są oceniane i rozliczane według tych samych kryteriów – kapitału intelektualnego, ludzkiego i przemysłowego. Ten pierwszy jest mierzony jakością i efektywnością badań. O jakości decyduje liczba publikacji, nagród, zaproszeń na wykłady oraz umów o współpracy z innymi ośrodkami (tzn. liczy się podpisana umowa, a nie np. wspólne pisanie artykułów). Z kolei o efektywności decyduje liczba patentów (złożonych, przyznanych i skomercjalizowanych), sprzedanych produktów oraz zysk z tego tytułu. Liczą się także pieniądze na badania pozyskane spoza Singapuru. Kapitał ludzki to liczba wypromowanych magistrów i dok-

torów oraz pracowników naukowych zatrudnionych przez lokalny przemysł¹.

Wpompowanie dodatkowego strumienia państwowych pieniędzy w anachroniczny, niekonkurencyjny i niewydolny system nauki i badań zwiększy jedynie skalę patologii i nie doprowadzi ani do przełomowych odkryć naukowych, ani do bardziej efektywnej komercjalizacji wynalazków, tym bardziej że istotną barierą staje się również brak wystarczającej podaży badaczy, szczególnie w obszarze nauk ścisłych. Kiedy Singapur, na przestrzeni tylko 15 lat (1990–2004) potroił nakłady na badania i rozwój, jednocześnie zwiększył liczbę badaczy z niespełna 5000 do ponad 18 000². W Polsce obecnie odnotowujemy bardzo niskie i spadające wskaźniki zatrudnienia badaczy (jedynie ok. 4,4 na 1000 zatrudnionych), powstaje więc pytanie, kto miałby prowadzić istotnie poszerzony portfel projektów ba-

dawczych³. Zwiększeniu zaangażowania państwa w finansowanie nauki musi więc towarzyszyć istotny postęp we wprowadzaniu:

- konkurencyjności w pozyskiwaniu środków na działalność statutową i badawczą;
- kontraktowania zatrudnienia i zatrudniania na podstawie otwartych międzynarodowych konkursów;
- systemu wspierania mobilności międzynarodowej młodych naukowców;
- nowego systemu oceny jednostek naukowych i ich pracowników (na poziomie instytutów, wydziałów, zespołów) (Wojnarowski 2008).

¹ Rozmowa z prof. Wiesławem L. Nowińskim, głównym naukowcem z Agencji do Spraw Nauki, Technologii i Badań A*STAR w Singapurze, *Polityka*, 9.12.2008.

² Singapore Department of Statistics, 2005.

³ *Science, Technology and Industry Outlook 2008*, OECD, 2008.

Barier dla innowacyjności nie należy sprowadzać wyłącznie do kwestii finansowych

Właściciele i menedżerowie polskich firm, szczególnie małych i średnich, często są przeświadczeni o tym, że jedyną skuteczną formą walki konkurencyjnej jest konkurencja cenowa (rysunek 6.8).

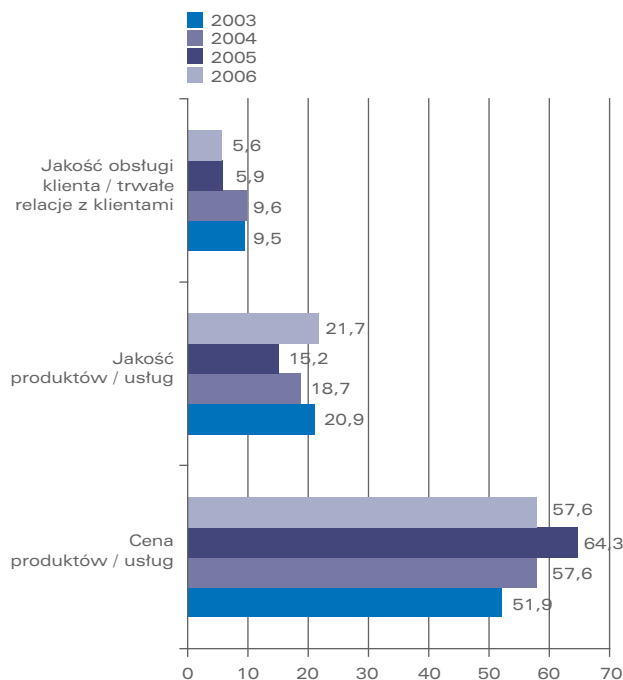
W ten sposób obniżają rentowność swoich firm, nie pozostawiając miejsca na inwestycje. Jednocześnie stawiają się na przegranej pozycji w konkurencji z większymi firmami, czerpiącymi korzyści z dużej skali działań.

Pokutuje brak wiedzy menedżerskiej z zakresu finansów i marketingu, gdyż duży odsetek przedsiębiorców to osoby bez formalnego wykształcenia biznesowego. Niestety, wśród przedsiębiorców słabo jest rozpowszechniona świadomość konieczności nieustannego rozwoju kompetencji. Według badań Fundacji Obserwatorium Zarządzania (2007), jedynie 11% właścicieli firm w Polsce było zdecydowanie przekonanych o konieczności rozwijania umiejętności i wiedzy w zakresie zarządzania firmą i prowadzenia biznesu, a kolejne 21% było o tym raczej przekonanych. Blisko dwie trzecie nie widziało potrzeby szkolenia się.

Upatrywanie źródeł konkurencyjności przede wszystkim w cenie jest ślepą uliczką, choć jak pokazują badania PKPP Lewiatan, jest to bardzo rozpowszechnione. Małe firmy nie są jednak w stanie na dłuższą metę konkurować cenowo z większymi, a wojna cenowa skutkuje niższą rentownością i utrudnia finansowanie inwestycji, w tym inwestycji w kapitał ludzki. Polskie małe i średnie firmy szkolą się mniej intensywnie niż firmy duże, a bywa, że nie szkolą się wcale. Co szczególnie niepokojące, najmniej intensywnie szkolą się właściciele małych firm.

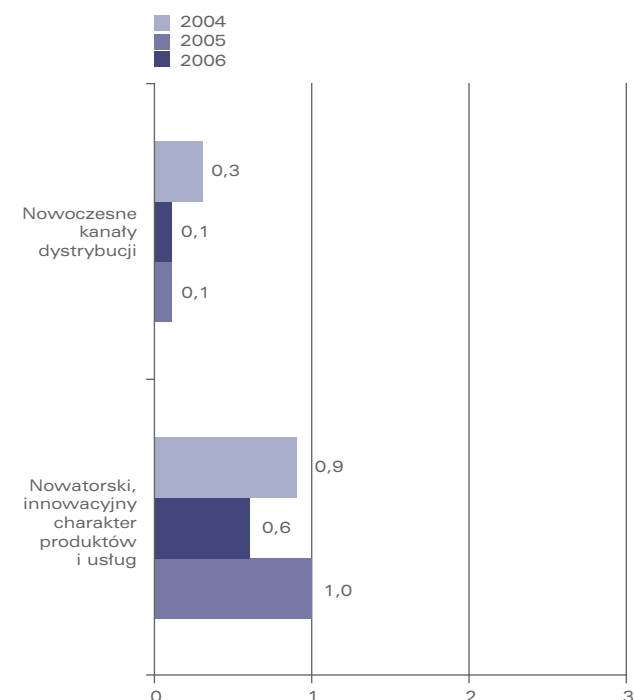
Niewystarczające kompetencje menedżerskie przekładają się na złe dobrane strategie biznesowe, ale oznaczają także niską jakość miejsc pracy. Niedouczeni kierownicy nie tylko nie

Rysunek 6.8. Czynniki decydujące o konkurencyjności firmy w latach 2003–2006 (%)



Źródło: PKPP Lewiatan, Konkurencyjność sektora MŚP 2007.

Rysunek 6.9. Czynniki decydujące o konkurencyjności firmy w latach 2004–2006 (%)



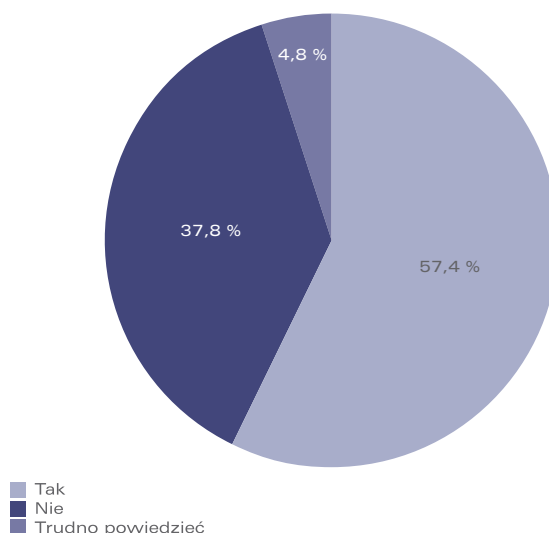
widzą potrzeby szkolenia własnych pracowników, ale często nie potrafią również zaangażować ich do współprowadzenia przedsiębiorstwa. Jest to problem szczególnie często obserwowany w małych i średnich przedsiębiorstwach rodzinnych. Taki styl zarządzania tworzy niepotrzebne ograniczenia w rozwoju i ekspansji polskich firm.

Pomimo prowadzonych na stosunkowo szeroką skalę działań informacyjnych i edukacyjnych w ramach programów operacyjnych SPO RZL i PO KL, wciąż większość przedsiębiorców wydaje się utożsamiać słowo „innovacja” z wysoko zaawansowanymi technologiami. Inaczej trudno zrozumieć, dlaczego tak mały (i według badań PKPPP Lewiatan malejący) odsetek przedsiębiorców widzi potrzebę innowacji we własnej firmie.

Do najbardziej nowatorskich przedsiębiorstw ostatniej dekady XX w. nie należą jednak wyłącznie firmy opierające swoją działalność na opatentowanych wynalazkach, lecz również takie przedsiębiorstwa – jak np. Southwest Airlines (linie lotnicze), Amazon (księgarnia) czy Starbucks (sieć kawiarni), które niestandardowym podejściem do tradycyjnych biznesów potrafiły uczynić je wyjątkowo rentownymi i konkurencyjnymi.

Państwo nie powinno też dyskryminować tych przedsiębiorców, którzy zdecydują się obrać strategię rozwoju firmy opartą na naśladownictwie sprawdzonego modelu biznesowego. Trzeba wziąć pod uwagę to, że jest to zwykle strategia obciążona niższym ryzykiem, co jest nie bez znaczenia szczególnie w wypadku małych i średnich firm. Dlatego instrumenty wspierania przedsiębiorczości powinny być dostępne również dla tych przedsiębiorców, którzy będą chcieli przenieść na grunt polski modele biznesowe zaobserwowane na innych, być może bardziej rozwiniętych rynkach. Doświadczenia takich gospodarek, jak Korea Płd. czy Japonia uczą, że zanim przedsiębiorstwa staną się rzeczywiście innowacyjne, mogą potrzebować przez dłuższy czas oparcia swojej działalności na modelu imitacyjnym. Tak rozwijał się azjatycki sektor motoryzacyjny i elektroniczny.

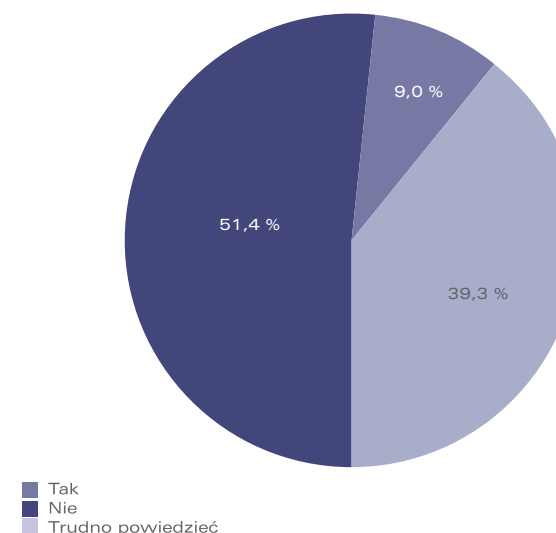
Rysunek 6.10. Czy firmie przydatne byłyby działania innowacyjne (2006)?



Źródło: PKPPP Lewiatan, Konkurencyjność sektora MŚP 2007.

Problemem, z którym się trzeba zmierzyć, jest również niski wśród przedsiębiorstw poziom korzystania z pomocy publicznej. W porównaniu ze średnią europejską, z pomocy państwa na rzecz innowacyjności korzysta w Polsce wciąż stosunkowo mało firm (3,1% w Polsce w porównaniu ze średnią UE27 9,2%). Wydaje się, że jednym z powodów tak słabego rozpowszechnienia instrumentów wsparcia przedsiębiorstw innowacyjnych jest niewydolny system ich dystrybucji i promocji – z jednej strony nadmiernie scentralizowany, a z drugiej pozbawiony od-

Rysunek 6.11. Czy firmie przydatne byłyby działania innowacyjne (2007)?



powiednich bodźców dla wdrażających go pracowników (sieć KSU/KSI) i urzędników (MRR, PARP). Najnowsze zmiany w ustawie o wspieraniu działalności innowacyjnej idą w dobrym kierunku, angażując w proces wspierania innowacji prywatny sektor finansowy, wykorzystując jego kanały dystrybucji oraz kompetencje marketingowe. Należy rozważyć, gdzie jeszcze forma partnerstwa publiczno-prywatnego mogłaby podnieść efektywność programów rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw.

Stereotypy i brak zaufania pomiędzy światem biznesu i światem nauki utrudniają współpracę

Jeśli Polska ma ambicje konkurowania czymś więcej niż tanimi imitacjami zagranicznych produktów i jeśli chce zdobywać globalne rynki dla swoich produktów i usług, przedsiębiorcy powinni więcej uwagi poświęcać na poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań, nowych metod pracy, nowych sposobów kontaktowania się z klientami i otoczeniem.

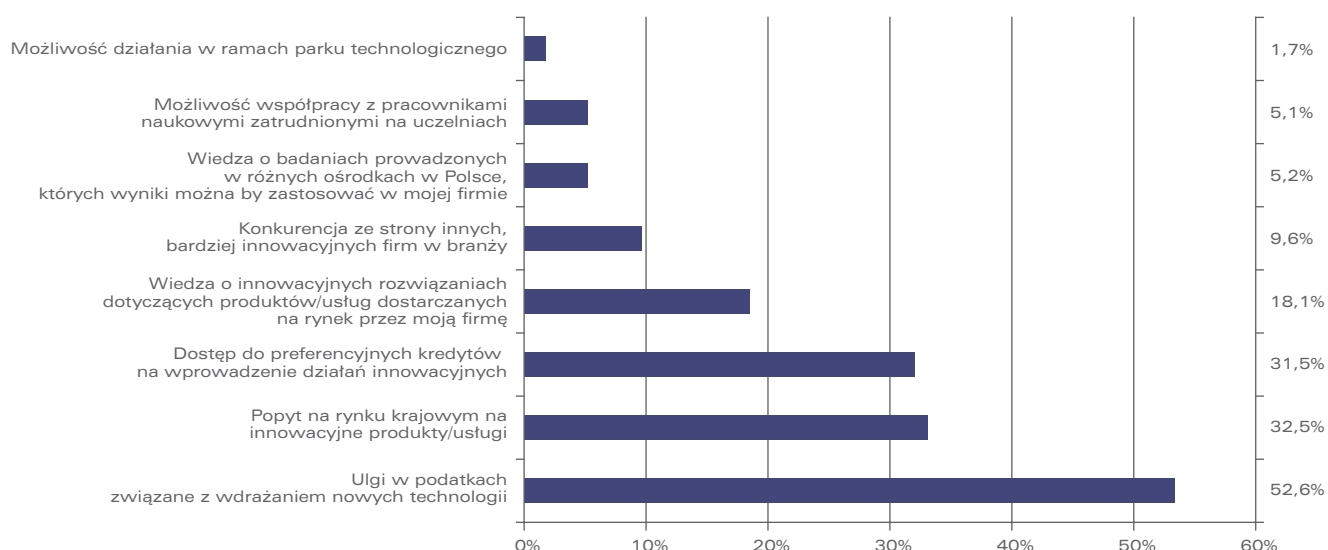
W globalnej gospodarce trzeba myśleć w kategoriach globalnych i odkrywać **niezaspokojone potrzeby klientów na całym świecie. Nie uda się to bez dobrej współpracy świata biznesu, naukowców i artystów-projektantów, bo w dzisiejszym świecie wartość dodana produktów w dużej mierze opiera się na twórczym połączeniu tych dziedzin. Tymczasem przedsiębiorcy nie wiedzą, jakie są możliwości współpracy z sektorem nauki, a często są wręcz nieprzekonani o korzyściach z takiej potencjalnej współpracy¹.**

Według badań MNiSW przeprowadzonych w 2006 r.²:

- 20% polskich przedsiębiorców nic nie wie o możliwych formach współpracy z sektorem badań i rozwoju;
- 40% nie wiedziałoby, jak nawiązać współpracę z jednostkami naukowymi zainteresowanymi komercjalizacją wynalazków;
- 56% w ogóle nie widzi potrzeby takiej współpracy.

Kraje, w których współpraca między sektorem nauki a sektorem biznesu rozwija się najlepiej, prowadzą aktywne polityki na rzecz integracji tych dwóch sektorów. Polega to m.in. na wspieraniu zatrudniania na uczelniach wykładowców z biznesu oraz na wspieraniu zatrudniania młodych naukowców-badaczy w sektorze firm jeszcze w trakcie studiów. Kluczowe jest też stworzenie przejrzystych ram prawnych zarządzania własnością intelektualną (prawa autorskie, wzory przemysłowe, patenty). Na poziomie mikro władze lokalne i regionalne powinny współtworzyć przestrzeń, w której innowacyjny biznes oraz środowisko naukowe mogą się komunikować i współpracować – uczestnicząc w tworzeniu parków naukowo-technologicz-

Rysunek 6.12. Jakie czynniki zwiększyłyby innowacyjność Państwa firmy?



Źródło: PKPP Lewiatan.

nych, klastrów oraz inkubatorów przedsiębiorczości. Badania PARP oraz PKPP Lewiatan wskazują, że oczekiwanie przedsiębiorców dziś jest takie, iż państwo wspomóże ich próby podniesienia innowacyjności przez stworzenie preferencyjnych warunków finansowania innowacji czy też nakierowane ulgi podatkowe (rysunek 6.12). W dłuższym okresie należy

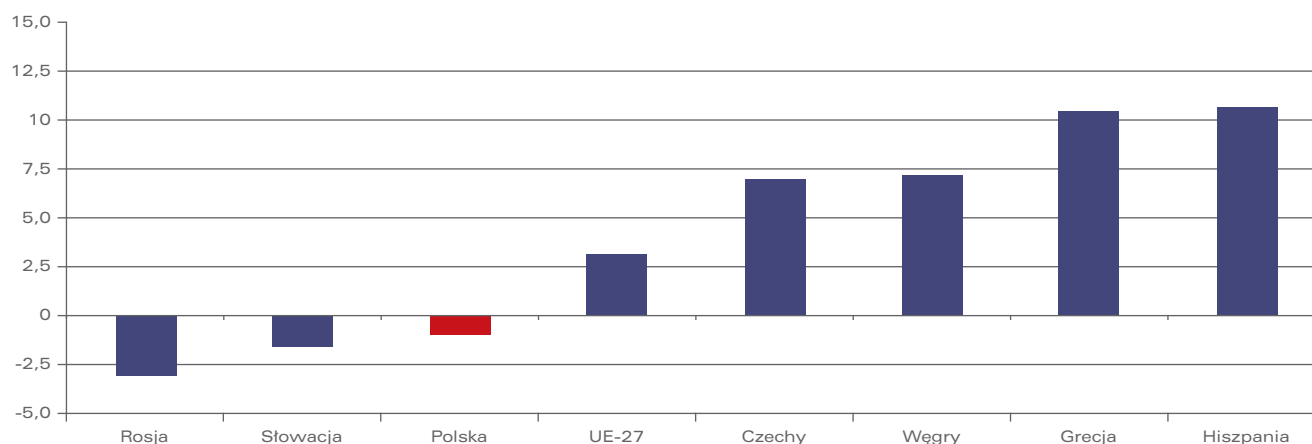
jednak przede wszystkim zadbać o to, aby programy edukacyjne nakierowane na przyszłych naukowców i przedsiębiorców przygotowywały te dwie grupy do efektywnej współpracy ze sobą na gruncie wspólnego poszanowania dla własności intelektualnej oraz lepszego wykorzystania synergii zapewnianej przez uzupełniające się kompetencje.

¹ Za Raportem o kapitale intelektualnym Polski, dz. cyt.
² Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013 MG, 2006.

Obecny sceptycyzm polskich przedsiębiorców wobec możliwości współpracy z sektorem nauki można uznać za uzasadniony. Polscy naukowcy tworzą relatywnie mało prac naukowych, a pozycja polskiej nauki w świecie ulega w wielu ważnych dziedzinach osłabieniu.

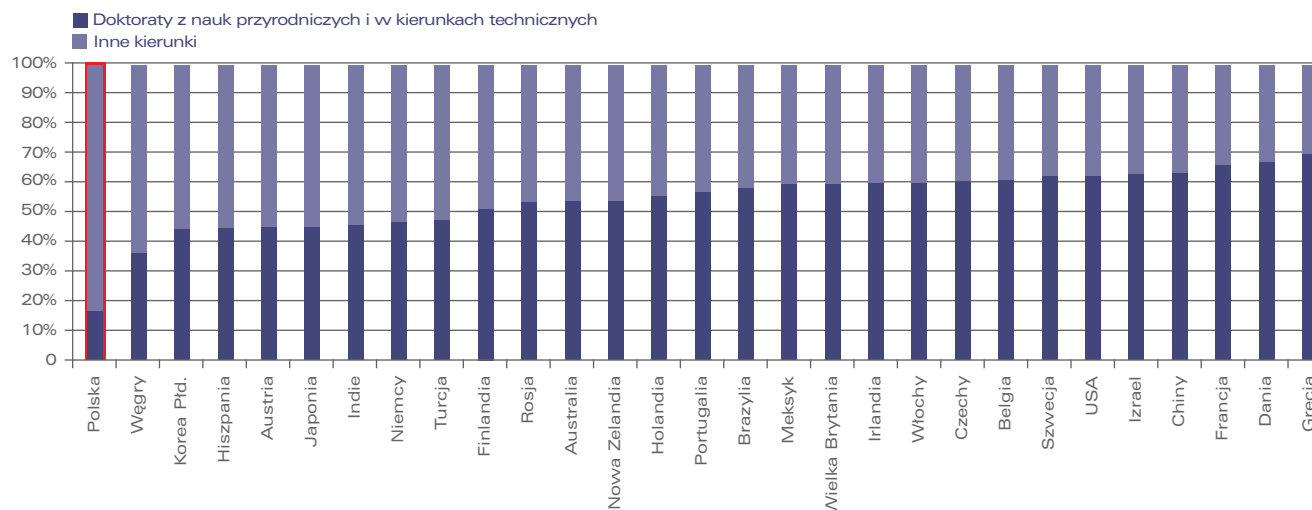
Indeksy cytowań według Essential Science Indicators plasują ją między drugą i czwartą dziesiątką, w zależności od dziedziny nauki. Najwyższą pozycję zajmujemy w fizyce, matematyce i badaniach przestrzeni kosmicznej (odpowiednio miejsca 13, 15 i 17). Nawet jednak w tych dziedzinach stosunkowo wysoka pozycja Polski jest w dużej mierze wypadkową dorobku nieżyjących już od dziesięcioleci naukowców, jak Banach czy Łukasiewicz. Jednym z powodów niskiej produktywności polskiej nauki jest anachroniczny model kariery akademickiej, przejawiający się m.in. zbyt małą liczbą doktorantów, a także bardzo niską liczbą badaczy zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw (rysunek 6.13). Niewątpliwym problemem jest także bardzo późne osiągnięcie samodzielności naukowej przez młodych naukowców po doktoracie oraz relatywnie niski poziom mobilności naukowej – międzynarodowej, krajowej i międzysektorowej. Wyzwaniem jest także niska liczba doktoratów uzyskiwanych w naukach ścisłych i inżynieryjnych (rysunek 6.14). Większość doktorantów studiuje nauki humanistyczne i społeczne. Po wejściu Polski do UE zwiększyło się także zagrożenie odpływem polskich naukowców w stronę czołowych uczelni zachodnich – przede wszystkim brytyjskich i amerykańskich. Już teraz wielu z nich decyduje się na kontynuowanie swojej kariery naukowej za granicą, bez deklaracji chęci powrotu. Jeżeli nie zostaną podjęte pilnie zasadnicze reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki, grozi nam istotna deprecjacja kapitału intelektualnego. W celu zapobieżenia jej warto wykorzystać również potencjał sektora pozarządowego. Na przykład Fundacja na rzecz Nauki Polskiej od 2006 r. stworzyła trzy programy – HOMING, WELCOME, IDEE DLA POLSKI – służące zachęcaniu naukowców zagranicznych do podejmowania pracy w Polsce i budowania własnych zespołów badawczych. Aby jednak te inicjatywy odniosły skutek, potrzebne jest wsparcie agend publicznych, które alokując większe środki, mogłyby spowodować istotną zmianę wynikającą z efektu skali działania i wytworzyć masę krytyczną polskiej nauki niezbędną do osiągnięcia trwałych rezultatów.

Rysunek 6.13. Wzrost liczby badaczy w sektorze biznesu – średnia stopa wzrostu w latach 1996–2006



Źródło: OECD, Science, Technology and Industry Outlook, 2008.

Rysunek 6.14. W Polsce doktoraty z nauk ścisłych należą do zdecydowanej mniejszości



Źródło: Science and Engineering Indicators 2008.

W ciągu najbliższych 20 lat niezwykle ważna dla rozwoju kapitału intelektualnego będzie rola uniwersytetów i innych uczelni wyższych

Z jednej strony uczelnie powinny odpowiadać na zapotrzebowanie rynku pracy przez właściwe kształcenie studentów, z drugiej zaś muszą zapewnić rozwój potencjału badawczo-rozwojowego Polski. Wokół uniwersytetów powinna się także formować tzw. klasa kreatywna, ważna z punktu widzenia rozwoju kapitału społecznego.

Polska jest krajem boomu edukacyjnego. Liczba studentów wyższych uczelni zwiększyła się z 394 tys. w roku akademickim 1990/1991 do prawie 2 mln obecnie. Współczynnik scholaryzacji grupy wiekowej 19–24 lat osiągnął 48% – jeden z najwyższych poziomów w Europie. 500 studentów przypadających na 10 tysięcy mieszkańców Polski to szósty najwyższy wynik na świecie. Wzrosła liczba studentów, kierunków studiów i wreszcie samych uczelni. Jednak polski boom edukacyjny ma charakter głównie ilościowy. Dziś nawet najlepsze polskie uczelnie – Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Jagielloński – mieszczą się zaledwie w czwartej setce tzw. listy szanghajskiej¹ – prestiżowego rankingu najlepszych uniwersytetów na świecie. Ważne jest więc, aby polskiemu boomowi edukacyjnym nadać wreszcie charakter jakościowy, a nie tylko ilościowy.

Skuteczna strategia zapewniania jakości szkolnictwa wyższego powinna identyfikować przede wszystkim te problemy, które można rozwiązać w stosunkowo krótkim czasie, wykorzystując już dostępne narzędzia prawne i finansowe. Są to między innymi:

- wprowadzenie systemu monitorowania losów absolwentów uczelni wyższych, co pozwoli na sparytowanie pomiaru jakości kształcenia poszczególnych uczelni;
- rozważenie nowych zasad finansowania studiów wyższych przez odejście od założenia darmowych studiów przy jednoczesnym wprowadzeniu kredytu studenckiego lub bonu edukacyjnego, który zniósłby obecne nierówności w dostępie do dobrej edukacji wyższej;

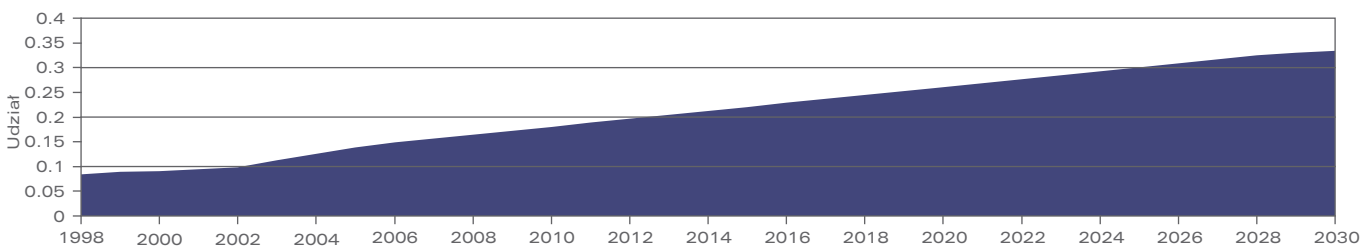
- wprowadzenie deregulacji prawnych zwiększających kompetencje rektora i dziekanów w zakresie polityki zatrudniania i wynagradzania pracowników oraz dysponowania majątkiem uczelni wyższej;
- profesjonalizacja zarządzania uczelniami przez zmianę zasad doboru osób na kluczowe stanowiska (zastąpienie procedur demokratycznych przyczyniających się częstokroć do zachowania *status quo* przez procedury merytokratyczne – otwarte, międzynarodowe konkursy);
- wprowadzenie prawnego obowiązku powoływania na uczelniach ciał kolegialnych o charakterze programowo-doradczym (rady interesariuszy, rady patronackie), których zadaniem będzie zapewnianie coraz większej synergii i spój-

ności między realizowaną misją edukacyjną a potrzebami lokalnych i regionalnych społeczności;

- eliminacja wszelkich, nierzadko absurdalnych, barier międzynarodowej wymiany wiedzy (jak np. wytycznych Centralnej Komisji ds. Uznawania Stopni i Tytułów podważających zasadność pisanie prac naukowych w językach obcych).
- ułatwienie dyfuzji wiedzy między uczelniami a sektorem przedsiębiorstw przez zniesienie istniejących przeszkód w tworzeniu tzw. spółek odpryskowych (*academic spin-offs*) i stworzenie przejrzystych regulacji dotyczących podziału praw do własności intelektualnej.

Kwestią o istotnym znaczeniu jest również rozwinięcie wewnętrznych systemów zarządzania jakością na uczelniach, aby

Rysunek 6.15. Udział osób z wyższym wykształceniem w Polsce w populacji w wieku produkcyjnym według definicji EUROSTAT (15–64)



Źródło: obliczenia własne.

¹ <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2005/ARWU2005Main.htm>

umożliwiały one różnicowanie poziomu finansowania uczelni na podstawie zarówno oceny ich dorobku badawczego, jak i jakości procesu dydaktycznego mierzonego przede wszystkim na podstawie stopnia przygotowania absolwentów do wejścia na rynek pracy (między innymi na podstawie tzw. deskryptorów dublińskich). Zgodnie z rekomendacjami ENQA z Bergen, w procesie zapewniania jakości powinni być reprezentowani wszyscy kluczowi interesariusze, w tym m.in.: studenci, przedstawiciele biznesu, władz lokalnych/regionalnych i inni eksperci zewnętrzni, a informacje o wynikach uczelni, zarówno w obszarze badań, jak i jakości kształcenia, powinny być publicznie dostępne.

Ważną sprawą jest podjęcie próby radykalnej zmiany perspektywy patrzenia na szkolnictwo wyższe w Polsce przez odejście od perspektywy nakładów na kształcenie i przyjęcie perspektywy inwestycyjnej, która musi uwzględniać ocenę zadań realizowanych przez uniwersytety i wymiernych rezultatów ich działalności. Tylko takie podejście pozwoli na efektywną alokację środków budżetowych państwa i jednocześnie stworzy szanse na większe zaangażowanie środków prywatnych.

W ostatniej dekadzie szybki rozwój sektora usług sprzyjał zatrudnieniu osób o wykształceniu wyższym, nawet jeżeli profil ich wykształcenia miał niewielki związek z profilem danej branży. Dynamicznie rosnący bank czy firma telekomunikacyjna, zwiększając sieć placówek detalicznych, poszukuje osób o wykształceniu wyższym, ale poza stanowiskami specjalistycznymi, niekoniecznie o profilu finansowym czy ekonomicznym. Ponadto pracodawcy nie mają dostępu do miarodajnych danych, które pozwoliłyby im na porównanie poziomu kształcenia różnych szkół wyższych.

Taka sytuacja sprawiła, że decyzja o wyborze dziedziny studiów utraciła nieco na znaczeniu – obecnie najwyraźniej dla perspektyw na rynku pracy bardziej liczy się sam fakt ukończenia studiów oraz to, czy ukończono je na poziomie licencjackim, czy magisterskim (Sztanderska, Wojciechowski 2008).

Kompetencje absolwentów polskich uczelni są jednak często nieadekwatne do potrzeb rynku pracy. Według badań ankietowych Światowego Forum Gospodarczego Polska pod tym względem zajmuje 19. miejsce w poszerzonej UE z oceną 4 w skali 1–7. Z kolei badanie wśród polskich przedsiębiorców

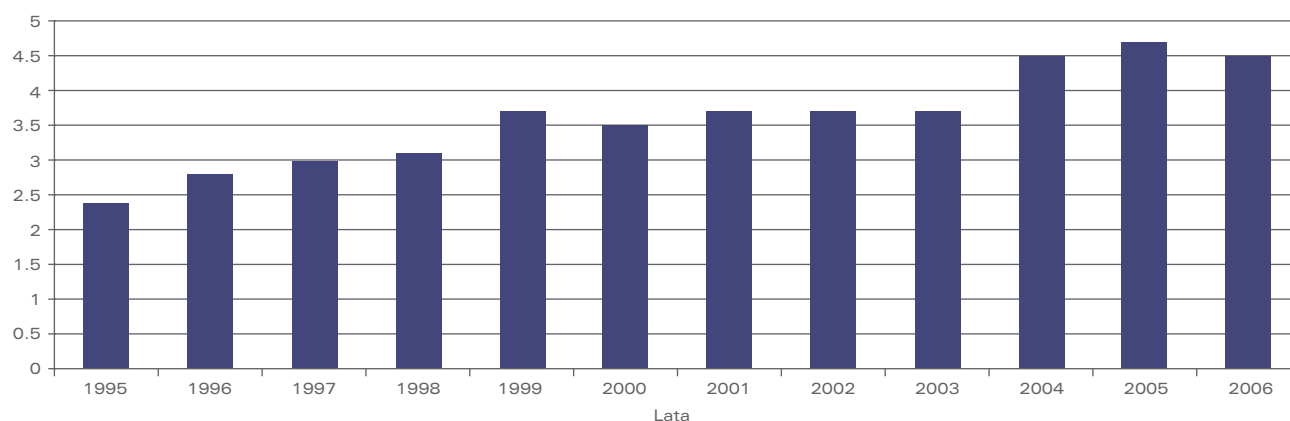
wykazało, że jedynie 6% z nich wysoko ocenia umiejętności podejmowania decyzji przez nowo zatrudnionych absolwentów uczelni. Jeszcze gorzej są oceniane umiejętności absolwentów w zakresie zarządzania projektami – aż 81% pracodawców uważa je za niskie, a pozostałe 19% za średnie¹.

W perspektywie 2030 r. trzeba się liczyć z rosnącym zapotrzebowaniem na kompetencje specjalistyczne, w miarę jak polska gospodarka przesuwać się będzie w stronę sektorów o wyższej wartości dodanej. Nabierać znaczenia będą również kompetencje ogólne, takie jak umiejętność pracy zespołowej, umiejętność rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji czy znajomość języków obcych.

Jednym z problemów polskiej edukacji wyższej jest niskie i malejące zainteresowanie naukami ścisłymi i studiami technicznymi, które są istotne z perspektywy potrzeb gospodarki opartej na wiedzy. Na 1000 mieszkańców przypada u nas średnio 11,1 absolwenta kierunków przyrodniczych i technicznych. Dla porównania współczynnik ten dla krajów UE wynosi 12,9. Niepokojący jest przy tym wyraźny trend spadkowy: **w 2007 r. zanotowano blisko 6-procentowy spadek zainteresowania wśród kandydatów na uczelnie studiami na kierunkach inżynierjno-technicznych i informatycznych.** Przy braku przejrzystej informacji dla pracodawców, pozwalającej ocenić jakość kształcenia na poszczególnych uczelniach i kierunkach studiów oraz dla studentów na temat karier zawodowych absolwentów, decyzje o doborze profilu studiów są nieoptymalne – *de facto* promuje się wybieranie „łatwych” kierunków.

W związku z tym w ślad za wprowadzonymi niedawno rozwiązaniami w zakresie kontraktowania kierunków studiów należy nadal rozwijać system bodźców dla studentów, aby wybierali kierunki ważne strategicznie dla rozwoju kraju, i dla uczelni, aby zwiększały dostępność takich kierunków studiów, odpowiednio alokując swoje zasoby. Jeżeli uczelnie będą kształcić w kierunkach, które nie są zbieżne z potrzebami rynku pracy, to bezrobocie wśród absolwentów będzie rosło, a tzw. premia za edukację (różnica między zarobkami absolwentów uczelni i osób bez wyższego wykształcenia) oraz motywacja do studiowania i prestiż wykształcenia będą spadać.

Rysunek 6.16. Nakłady na szkolnictwo wyższe w budżecie państwa w % PKB w latach 1996–2006



Źródło: OECD, Science, Technology and Industry Outlook, 2008.

Obecnie podkreśla się nie tylko potrzebę uczenia się przez całe życie (*life-long learning*), ale również potrzebę uczenia się we wszystkich rolach życiowych (*life-wide learning*)

Dorosły człowiek musi stale poszerzać wiedzę i umiejętności nie tylko w celu zwiększania i uaktualniania kwalifikacji zawodowych, ale również w celu pozostania aktywnym członkiem społeczności.

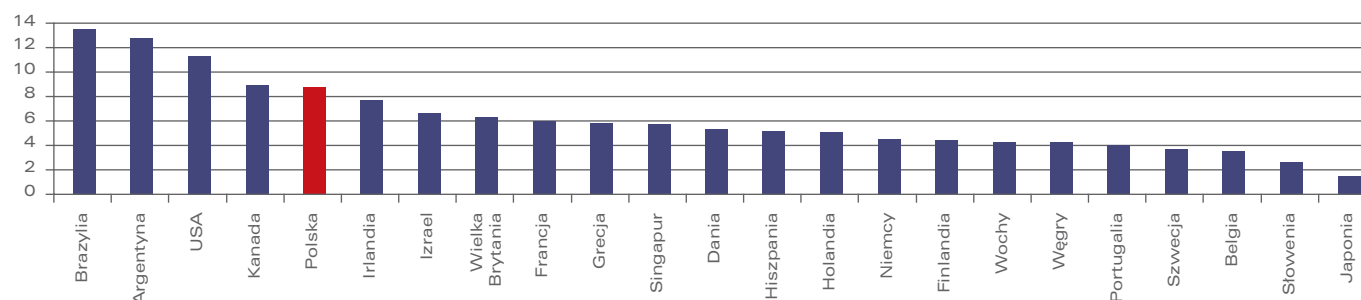
Absolwent sprzed 20 lat nawet najlepszej uczelni na świecie, przeżyciony w pierwszą dekadę XXI w., miałby niemałe trudności w korzystaniu z usług telekomunikacyjnych, finansowych i wielu innych potrzebnych do codziennego funkcjonowania. W obrębie wiedzy specjalistycznej tempo „starzenia się” wiedzy jest jeszcze szybsze. Według badań, w wypadku wiedzy informatycznej proces ten postępuje tak szybko, że dobrze wykwalifikowany pracownik IT, którego odciąlibyśmy od wszelkich źródeł wiedzy (szkoleń, książek, kontaktów z innymi specjalistami), stałby się bezproduktywny w ciągu kilku lat. Dlatego nie można już dziś utożsamiać uczenia się z jakimś jednym etapem życia. Trzeba być przygotowanym na ciągłe podnoszenie kompetencji – również w wieku dorosłym i senioralnym. Pod tym względem w Polsce mamy jeszcze sporo do nadrobienia w stosunku do większości krajów Europy Zachodniej (poziom partycypacji dorosłych Polaków w różnych formach uczenia się należy do najniższych w Europie). Ponadto uczenie się nie jest już aktywnością umiejscowioną wyłącznie w środowisku szkolnym i nakierowuje się na rozwój powszechnie rozpoznawanych kompetencji. Coraz bardziej docenia się rolę tzw. edukacji pozaformalnej, prowadzonej co prawda w środowisku sformalizowanym, jednak nieprowadzącej wprost do rozwoju takich kompetencji. Istotniejsza staje się również edukacja nieformalna – tu nauka jest niesformalizowana i nie prowadzi wprost do zdobycia powszechnie rozpoznawanych kwalifikacji. Rosnąca rola pozaszkolnych form kształcenia wynika między innymi z tego, że są one zwykle bardziej elastyczne – w efekcie wiedza może być dostarczona w miejscu i w czasie, w których jest najbardziej potrzebna.

Jak wiadomo, przedsiębiorcy będą zawsze mieli wyższą motywację do inwestowania w rozwijanie tych kompetencji swoich pracowników, które mają charakter specyficzny – tj. dają się wykorzystać wyłącznie w danej firmie. Wynika to z tego, że zwykle

bardziej bezpośrednio przekładają się one na wzrost produktywności, a ponadto nie zwiększają zatrudnialności pracownika na rynku pracy – czyli nie podnoszą ryzyka utracenia go. W związku z tym, tak jak to już się dzieje w ramach szkoleń dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, wsparcie dla szkoleń przedsiębiorców powinno być różnicowane co do intensywności i nakierowane głównie na rozwój kompetencji ogólnych – np. znajomość języków obcych, kompetencje społeczne, umiejętność uczenia się. Ponadto należy w większym stopniu uwzględnić to, że najbardziej wartościowa jest nauka w miejscu pracy (instruktaż w miejscu pracy, szkolenia wewnętrzne, mentoring, e-learning i m-learning) – i dopasować oferowane formy wsparcia do tej złożonej rzeczywistości. Obecny system dofinansowania szkoleń przedsiębiorców preferuje formy tradycyjne – szkolne i *quasi-szkolne*, które należą do najbardziej kosztownych i niekoniecznie są najbardziej efektywne. Brakuje również odpowiednich zachęt

dla podejmowania działań edukacyjnych na poziomie indywidualnym – zlikwidowano ulgę edukacyjną, a możliwość dofinansowania szkoleń ze środków EFS jest ograniczona do pracowników skierowanych na nie przez przedsiębiorstwa. Taka sytuacja oznacza, że wśród dorosłych jest prawdopodobnie wiele uświadomionych, lecz niezaspokojonych potrzeb edukacyjnych, których realizacja w obecnych warunkach jest zbyt kosztowna. Jeżeli chcemy zachęcać dorosłych Polaków do zwiększania elastyczności zawodowej, powinniśmy im stworzyć sprzyjające warunki do rozwijania również tych kompetencji, które być może nie są uznawane za niezbędne przez obecnego pracodawcę, ale które mogą okazać się ważne w nowym miejscu pracy, a być może w innym zawodzie. Tylko w ten sposób, a więc przez bezpośrednie wsparcie finansowe oferowane osobom dorosłym (np. powszechna ulga edukacyjna lub bon edukacyjny dla każdego dorosłego Polaka), możemy zapewnić rozwój szkoleń również w zakresie kompetencji

Rysunek 6.17. Odsetek dorosłej populacji zaangażowanej w prowadzenie własnej działalności gospodarczej



Źródło: Global Entrepreneurship Monitor, 2005.

pozaszawodowych. Można by w ten sposób wspomagać rozwijanie umiejętności rodzicielskich, umiejętności rozwiązywania konfliktów w małżeństwie czy też kompetencje niezbędne do opieki nad osobami w podeszłym wieku. Wsparcie to mogłoby również dotyczyć tych kwalifikacji niezbędnych do zwiększenia aktywności społecznej organizacji pozarządowych.

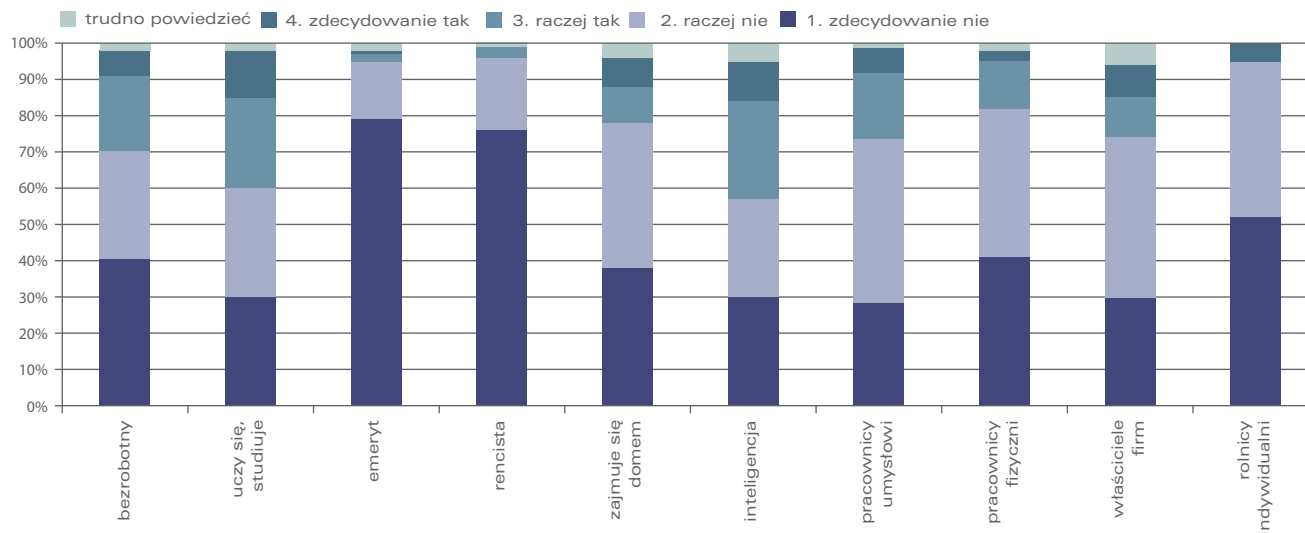
Wydaje się, że wsparcie motywacji edukacyjnych będzie szczególnie wartościowe w wypadku osób, które z jakichś powodów pozostają bez zatrudnienia, a zarazem nie korzystają ze statusu bezrobotnego, w tym osób na emeryturze, które mogą być zainteresowane ponownym podjęciem zatrudnienia lub które widzą w kształceniu się formę osobistej aktywizacji.

Specyficznym polskim paradoksem jest to, że będąc jednym z najbardziej przedsiębiorczych narodów świata, nie dostrzegamy potrzeby uczenia się przez całe życie.

Jest to o tyle zaskakujące, że premia za edukację w Polsce wciąż wyraźnie rośnie. Wynika to przede wszystkim z rosnącego wskutek przemian technologicznych zapotrzebowania na osoby wykwalifikowane na rynku pracy w ogóle. Według badań CASE (CASE 2008) tzw. zwrot z edukacji, czyli przyrost płac wynikający z każdego dodatkowego roku nauki, rósł dla większości grup zawodowych, choć oczywiście najwięcej dla wykonawców prac wymagających najwyższych kwalifikacji. Na przykład dla specjalisty w 1996 r. każdy dodatkowy rok nauki oznaczał przyrost płacy o średnio 4,5%, w 2004 r. przyrost ten wynosił już ponad 6%. W wypadku techników w tym samym okresie zwrot z każdego roku edukacji wzrósł z poniżej 4% do powyżej 5%, a w wypadku robotników przemysłowych – z poniżej 3% do 3,5%. Wzrost znaczenia edukacji dla płac w Polsce może wynikać także ze „zmiany pokoleniowej” na polskim rynku pracy. Niektóre badania (Walewski 2008) pokazują, że relatywna produktywność, czyli użyteczne kwalifikacje osób starszych są niższe w krajach postkomunistycznych niż w krajach Europy Zachodniej.

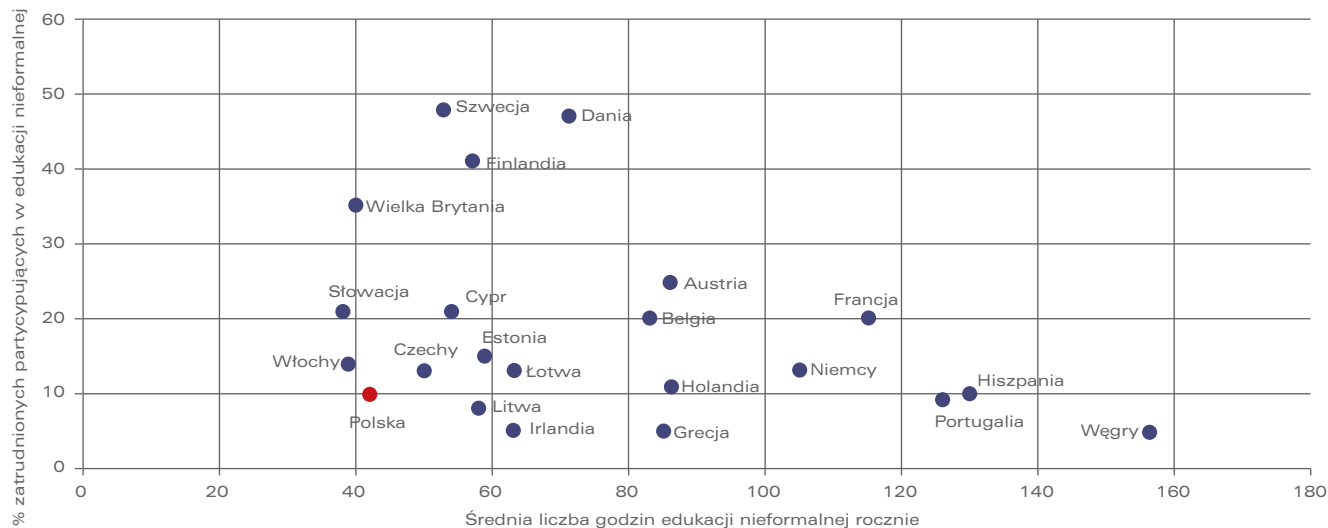
Ekspert PAN szacują, że do 2025 r. powstanie 250–300 tys. nowych miejsc pracy w zawodach opartych na wiedzy i będzie to ok. 45% wszystkich nowych miejsc pracy (UNDP 2007). Dostęp do nich będzie zarezerwowany dla zorientowanych na stały rozwój kwalifikacji. Dlatego niski odsetek dorosłych Polaków uczestniczących w systemie kształcenia ustawicznego jest niepokojący i stanowi istotną barierę rozwojową dla Polski.

Rysunek 6.18. Polacy nie odczuwają potrzeby rozwoju zawodowego



Źródło: Fundacja Obserwatorium Zarządzania, obliczenia własne 2007.

Rysunek 6.19. Udział w edukacji nieformalnej oraz jej intensywność w krajach UE



Źródło: Eurostat, LFS 2003.

O innowacyjności polskiej gospodarki w 2030 r. zadecyduje obecna efektywność systemu edukacyjnego

Według stosowanych w krajach OECD porównywalnych miar jakości kształcenia PISA polscy 15-latkowie plasują się na tle swych rówieśników w gronie średniaków.

Zdecydowanie najlepiej na tle innych krajów polscy uczniowie wypadają w badaniach umiejętności humanistycznych, a najgorzej w matematycznych.

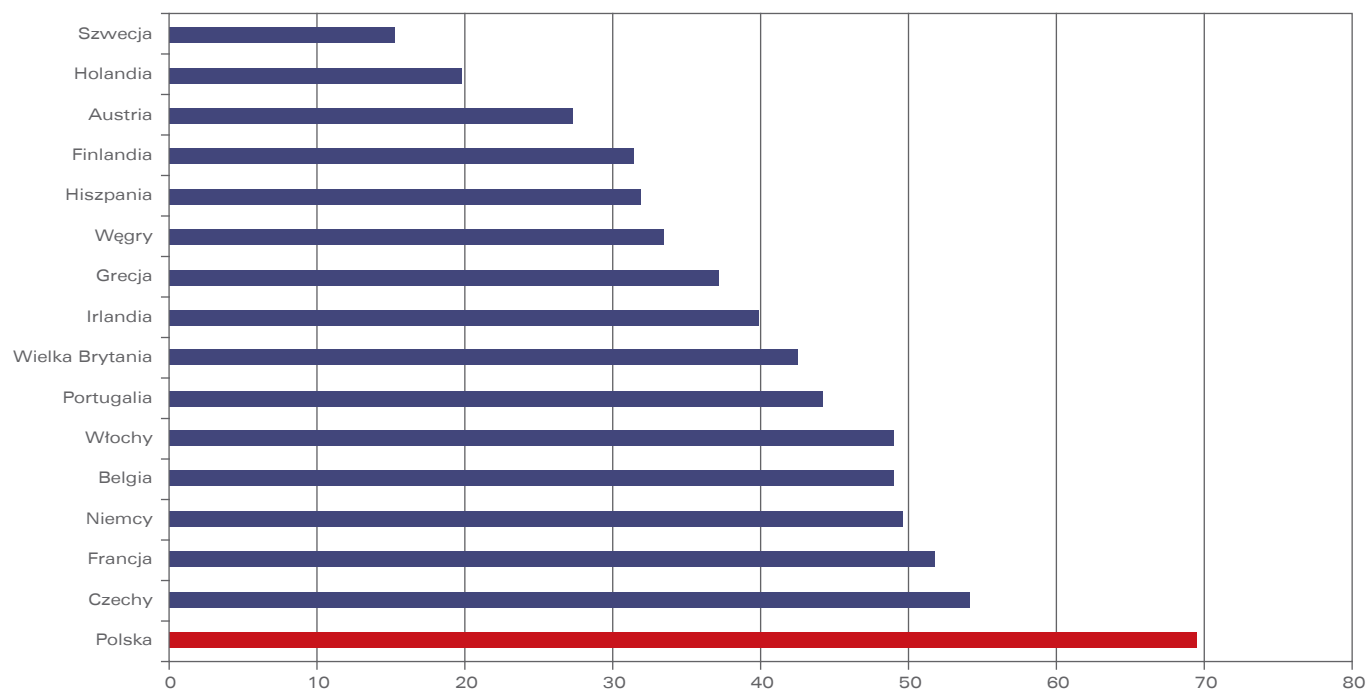
O nieefektywności polskich szkół w rozwijaniu kompetencji poznawczych świadczy również fakt, że ledwie przeciętne wyniki w matematyce polskie dzieci osiągają nieproporcjonalnie dużym nakładem sił.

Według danych OECD¹ polscy uczniowie poświęcają na naukę matematyki w klasie więcej czasu niż uczniowie w jakimkolwiek innym kraju UE: około 69% deklaruje, że jest to ponad 4 godziny tygodniowo (rysunek 6.20), w porównaniu z jedynie 31% w Finlandii i 19% w Holandii. Z kolei w zakresie nauk przyrodniczych czas przeznaczany na naukę w polskiej klasie należy do najniższych w UE.

W latach 2000(3)–2006 zaobserwowano jednak w Polsce poprawę średnich wyników w testach PISA. Wyniki z matematyki poprawiły się średnio od 2003 r. o 5 punktów, a wyniki z przedmiotów humanistycznych od 2000 r. o 29 punktów – co jest bardzo dobrym rezultatem na tle pozostałych krajów objętych badaniem.

Zróżnicowanie wyników szkół i uczniów jest w Polsce niższe niż średnia OECD, choć duże różnice występują między szkołami publicznymi a niepublicznymi.

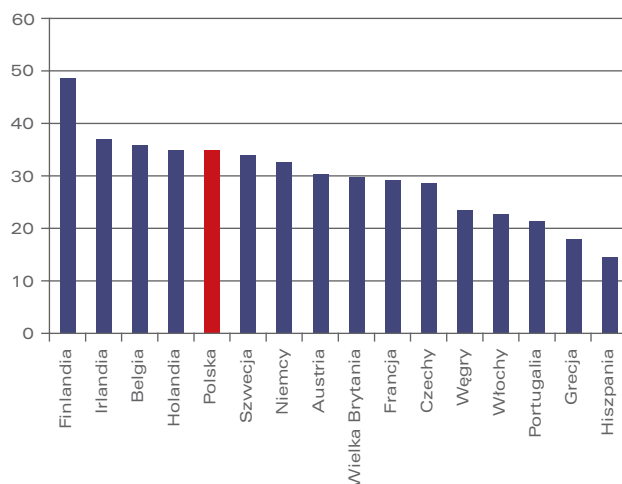
Rysunek 6.20. % uczniów poświęcających tygodniowo 4 lub więcej godzin lekcji na naukę matematyki



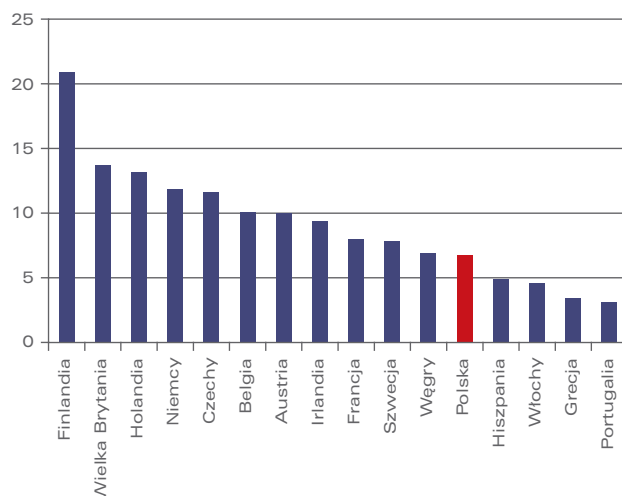
¹ PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, t. 1, OECD 2007.

Źródło: PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, t. 1, OECD 2007.

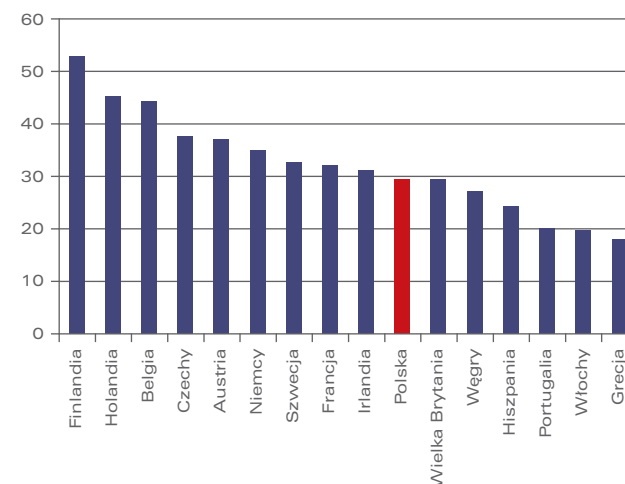
Rysunek 6.21. % uczniów z dobrymi i bardzo dobrymi wynikami w teście PISA z nauk przyrodniczych



Rysunek 6.22. % uczniów z dobrymi i bardzo dobrymi wynikami w teście PISA z matematyki



Rysunek 6.23. % uczniów z dobrymi i bardzo dobrymi wynikami w teście PISA z czytania



Jedynie przeciętne rezultaty w testach porównawczych PISA kontrastują z regularnymi sukcesami polskiej młodzieży w międzynarodowych konkursach i olimpiadach, szczególnie w dziedzinie matematyki i informatyki. Powstaje pytanie, jak sprawić, aby talenty polskich dzieci nie marnowały się, i pozwolić każdemu dziecku na realizację swojego potencjału. Jednym z kierunków reform oświaty musi być **indywidualizacja procesu nauczania** przy zachowaniu wysokich standardów co do **oczekiwanych efektów nauczania**. W tym kierunku idzie reforma związana z wprowadzaniem podstawy programowej. Małe zróżnicowanie oferty edukacyjnej w ramach systemu, szkoły i klasy ogranicza jednak możliwość dopasowania sposobu i programu uczenia do potrzeb i talentów ucznia. **Jeden model szkoły, jeden sposób nauczania dla wszystkich powoduje, że szkoła nie jest dobra dla nikogo. Kończą się czasy „masowego” kształcenia dzieci według jednego programu, dzieci są zbyt cennym zasobem, żeby nie poświęcać im więcej uwagi osobistej, a nie „klasowo”.** Dobre systemy edukacyjne wprowadzają zróżnicowane programy i ścieżki edukacyjne dla dzieci w ob-

rębie jednej klasy czy też jednego rocznika. Na dziś polskim szkołom w większości wciąż bardzo daleko do realizacji idei edukacji spersonalizowanej, która sprowadza się do tego, aby szkoła podjęła wysiłek dopasowania się do zróżnicowanych potrzeb i predyspozycji uczniów, a nie skupiała się na dopasowaniu każdego ucznia do oferowanego modelu nauczania. **Talenty w polskich szkołach nie będą się rozwijać, jeśli nie zostaną wprowadzone systemowe rozwiązania, które pozwolą szkołom regularnie i w jednolity sposób monitorować osiągnięcia każdego ucznia.**

Każdy uczeń powinien mieć własny projekt doskonalenia osobistego, który planując cele edukacyjne zarówno w sferze kompetencji poznawczych, jak i kluczowych postaw, szanuje osobisty rytm uczenia się. Przykładem takiego podejścia jest system edukacyjny Finlandii, gdzie uczniom, w zależności od ich potrzeb, oferuje się różne zajęcia i stosuje zróżnicowane metody przekazu informacji. Bardzo często monitoruje się także osiągnięcia dzieci nie tylko na zakończenie poszczególnych etapów kształcenia, ale także w ich trakcie, by dostosować działania

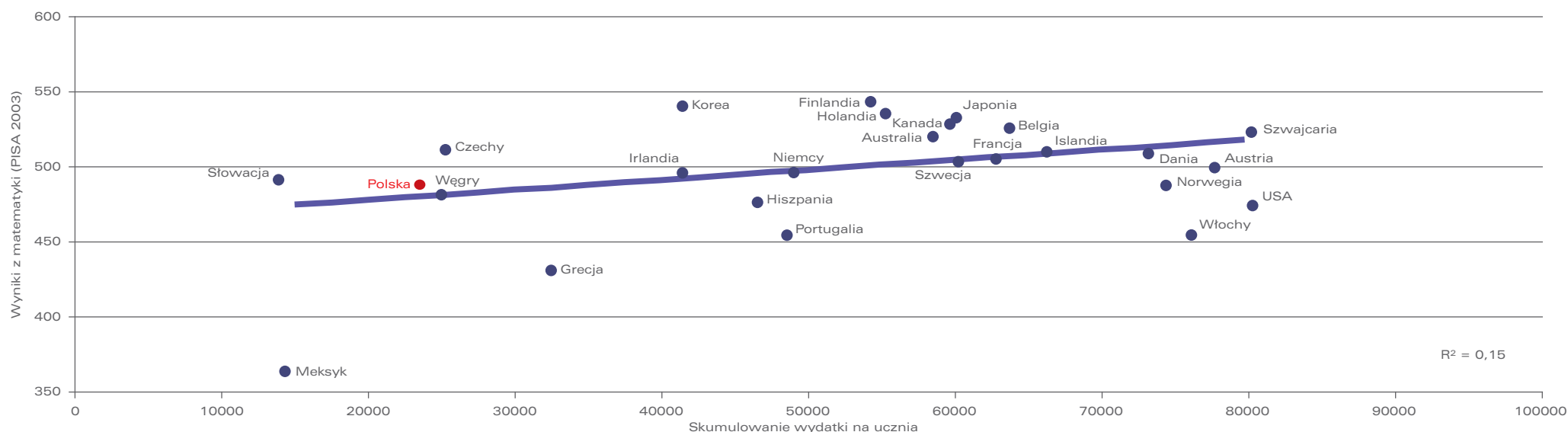
do pojawiających się problemów. W efekcie Finlandia nie tylko zajmuje pierwsze miejsce wśród krajów OECD pod względem przeciętnych osiągnięć uczniów we wszystkich dziedzinach wiedzy, ale także wykazuje się bardzo niewielkim zróżnicowaniem umiejętności dzieci. **Ewaluacja ucznia powinna przebiegać na podstawie indywidualnej diagnozy, w ramach której określone są przewidywane osiągnięcia każdego ucznia.** Diagnoza taka powinna zakładać, że każdy uczeń ma jakiś talent. Jest też naturalne, że wysokim predyspozycjom w jednej dziedzinie towarzyszy brak zainteresowania innymi i uzdolnień w nich. Tymczasem szkoły skupiają zwykle nieproporcjonalnie więcej uwagi na wynikach słabych, a nauczyciele często nie podejmują się, również ze względu na niskie dodatkowe wynagrodzenia, wysiłku prowadzenia dodatkowych zajęć pozalekcyjnych – dla najzdolniejszych. Słabą stroną szkół w Polsce jest również to, że nie zapewniają one doradztwa edukacyjno-zawodowego, a także oferują mało zajęć praktycznych, co utrudnia młodzieży późniejsze wejście na rynek pracy¹.

¹ Za Raportem o kapitale intelektualnym Polski, dz. cyt.

Podobnie jak w wypadku systemu innowacji i wbrew obiegu opinii jakości systemu edukacyjnego nie da się poprawić, wyłącznie zwiększając nakłady

Charakterystyczne dla inwestycji w kapitał ludzki jest to, że nie da się w przewidywalny sposób poprawić ich efektów, jedynie zwiększając nakłady. Według większości autorytetów w dziedzinie edukacji, wpływ jakości nauczycieli na wyniki uczniów jest kluczowy – ważniejszy od wielkości klas, wyposażenia szkół czy nakładów finansowych na edukację.

Rysunek 6.24. Relacja między skumulowanymi nakładami na edukację na ucznia w PPP (6–15 lat) a wynikami matematyki PISA (2003)



Źródło: PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, t. 1, OECD 2007.

Analiza powiązań między wysokością wydatków na edukację a wynikami nauczania wykazuje, że finanse nie wystarczą. Stany Zjednoczone czy Włochy przeznaczają na edukację przeciętnego 15-letniego ucznia ponad czterokrotnie więcej niż Polska, a mimo to osiągają gorsze wyniki. **Singapur, który osiąga systematycznie najlepsze rezultaty w testach PISA,**

wyduje na edukację mniej niż 27 z 30 krajów OECD¹. Korea i Finlandia osiągają wysokie rezultaty przy jedynie przeciętnych, w stosunku do innych krajów OECD, nakładach.

Badania przeprowadzone w USA (rysunek 6.25) wykazały, że podobnie uzdolnieni uczniowie po 3 latach pracy – je-

den z nauczycielem świadczącym pracę wysokiej jakości, drugi z nauczycielem świadczącym pracę słabej jakości – osiągnęli diametralnie różne wyniki². Dobre szkoły (rów-

¹ PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, t. 1, OECD 2007.

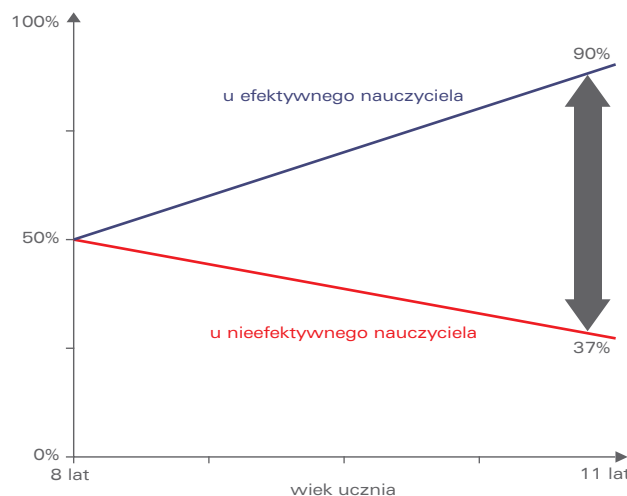
² McKinsey 2007: How the world's best-performing school systems come out on top, McKinsey.

niez w Polsce) zatrudniają i kształcą nauczycieli, którzy już potrafią uczyć, swobodnie poruszają się w technikach i metodach, znają antropologiczne podstawy pedagogiki. Dobrzy nauczyciele uczą się, gdyż chcą być lepsi, są motywowani przede wszystkim wewnątrz, a nie zewnętrznie przez system awansu i wynagrodzeń. Niestety, przeważająca część polskich nauczycieli jest kształcona na uczelniach wciąż według modelu z XIX w., kładącego nacisk na przekazanie encyklopedycznej wiedzy o historii doktryn pedagogicznych i psychologicznych. Marginalnie i w sposób anachroniczny poruszana jest tematyka neurobiologicznych aspektów uczenia się, brakuje zajęć o charakterze praktycznym, nie są rozwijane w ogóle umiejętności interpersonalne nauczycieli, potrzebne przecież nie tylko w trakcie przekazywania wiedzy, ale również do lepszej współpracy z gronem pedagogicznym i rodzicami.

Trzeba dodać, że oferta edukacyjna Centrów Doskonalenia Kadr Oświatowych stanowi cenną metodę uzupełniania i uaktualniania wiedzy dla nauczycieli i kadry menedżerskiej oświaty – jednak taki model kształcenia, w którym bezpośrednio po studiach niezbędne jest natychmiastowe podjęcie intensywnego kształcenia w celu uzupełnienia podstawowych braków, jest nieracjonalny i kosztowny.

Polski system oświaty charakteryzuje również anachroniczne podejście do roli nauczyciela – widzianego bardziej jak urzędnik zbiurokratyzowanego systemu niż jako „pracownik wiedzy” i współwychowawca przygotowujący młodych ludzi do uczenia się przez całe życie. Biurokratyczny status nauczyciela określony dzisiaj w pochodzącej sprzed ponad 20 lat Karcie Nauczyciela oraz w przepisach o awansie i o kwalifikacjach demotywuje najlepszych i najbardziej kreatywnych do podjęcia pracy w tym trudnym zawodzie. Z drugiej strony **w polskich szkołach nauczyciel jest nierzadko zbyt indywidualistą.** Mówi więc często: „liczą się moja klasa, mój przedmiot i ja”. Dobrze pojęta autonomia nauczycieli jest wskazana, ale ich izolacja względem innych nauczycieli obniża efekty pracy szkoły. Z punktu widzenia ucznia ważne jest, aby miał on do czy-

Rysunek 6.25. Wyniki ucznia na tle swojej grupy wiekowej



nienia ze współpracującym ze sobą zespołem pedagogów, którzy wspólnie tworzą programy, systemy oceniania oraz reguły postępowania¹.

Jeżeli zgodzimy się, że rolą szkoły pozostaje przygotowanie dzieci do efektywnego wejścia w dorosłe życie, to zakres i jakość usług związanych z poradnictwem osobistym i zawodowym, a oferowanych przez polskie szkoły należy uznać za niewystarczające. Ponieważ często dzieci nie potrafią obiektywnie rozpoznać swoich predyspozycji, wydaje się uzasadnione, aby szkoły podstawowe i ponadpodstawowe były zobligowane do przeprowadzenia takiej oceny przy wykorzystaniu zarówno testów psychometrycznych, jak i swobodnych technik diagnostycznych, angażując w ten proces nauczycieli i rodziców. Pozwoliłoby to na optymalizację doboru ścieżek edukacyjnych przez dzieci i młodzież, a co za tym idzie, zmniejszyło skalę póź-

niejszych niedopasowań na rynku pracy. Trzeba również rozwijać umiejętności uczenia się i odpowiedzialność za rozwój osobisty, planowanie własnej kariery zawodowej i odnajdywanie takich miejsc na rynku pracy, w których potencjał osobisty będzie najlepiej wykorzystany.

Przyzwyczajiliśmy się, że za niską jakość nauczania odpowiedzialne są niskie wynagrodzenia w oświacie. Obecnie problemem jest jednak nie tyle wysokość pensji nauczycielskich, ile cały system wynagradzania – mało motywujący i przyczyniający się do negatywnej selekcji do zawodu. Przeciętny nauczyciel zarabia w Polsce około 3 tys. złotych, a więc mniej więcej średnią krajową. Jednak średnie zarobki nauczycieli początkujących w zawodzie i wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych dzieli przepaść. Stażysta zarabia jedynie ok. 40% pensji nauczyciela dyplomowanego. Takiej rozpiętości nie ma w żadnym innym kraju OECD. Ogranicza to napływ młodych, zdolnych nauczycieli do zawodu. Jednocześnie wynagrodzenia nauczycielskie w niewielkim stopniu zależą od charakteru pracy, na przykład od szczebla kształcenia, w którym zatrudniony jest nauczyciel. Problemem jest także niska selektywność systemu awansu zawodowego nauczycieli².

Poza podniesieniem jakości procedur rekrutacji, motywowania i rozwoju zawodowego nauczycieli, ważne jest również zmierzenie się z problemem wysokiej fluktuacji zatrudnienia wśród nauczycieli, szczególnie w pierwszych pięciu latach pracy. Jest to problem o tyle istotny, że według wielu badań szacuje się, iż dopiero po 3–5 latach pracy nauczyciel osiąga niezbędny poziom kompetencji. Poprawa jakości procedur wprowadzania nowego nauczyciela do pracy, zapewnienie bardziej zindywidualizowanego mentoringu w pierwszych jej latach szczególnie w odniesieniu do pracy z uczniami o szczególnych potrzebach edukacyjnych to elementy, które mogą w największym stopniu przyczynić się do obniżenia fluktuacji wśród młodych nauczycieli³.

¹ Za Raportem o kapitale intelektualnym Polski, dz. cyt.

² Tamże.

³ Educational Research Review, EARLI, vol. 3.1, 2008.

Nie zapewniając dzieciom wczesnej edukacji o wysokiej jakości, zaprzeczamy im możliwości i marnujemy kapitał ludzki

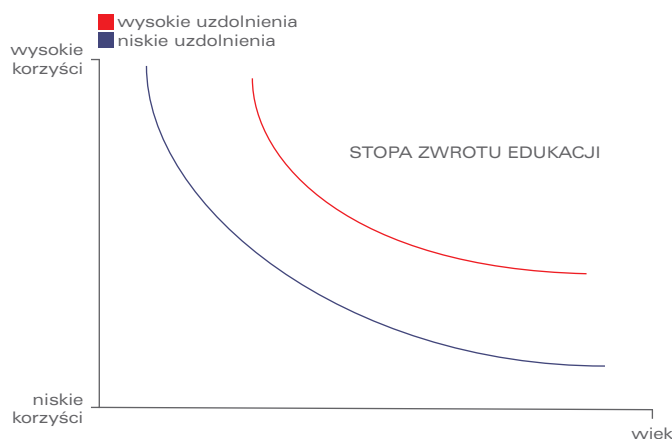
Światowe dane, według noblisty z dziedziny ekonomii J. Heckmanna, pokazują, że wczesne lata nauki mają kolosalne znaczenie dla późniejszego sukcesu życiowego. Tymczasem w Polsce dostęp do edukacji przedszkolnej ma tylko 41% czterolatków.

Do niedawna sądzono, że niemowlęta i dzieci w wieku przedszkolnym mają ograniczone zdolności myślenia abstrakcyjnego oraz przyswajania złożonych pojęć (Bransford, Brown, Cocking 2000). W związku z tym zarówno rodzice, jak i instytucje (żłobki i przedszkola) koncentrowały się głównie na pełnieniu funkcji opiekuńczych. Wyniki najnowszych badań, dotyczące funkcjonowania ludzkiego mózgu, weryfikują dotychczasową wiedzę na temat rozwoju małych dzieci. W ciągu pierwszych trzech lat życia mózg osiąga około 60% wielkości mózgu dorosłego człowieka (Urries 2005), choć naturalnie ustępuje mu pod względem funkcjonalnym. Lata między narodzinami a 3–4. rokiem życia są kluczowe:

- dla jakości samodzielnego startu w życie społeczne poza środowiskiem rodzinnym;
- dla kształtowania się kompetencji poznawczych warunkujących sukces w zdobywaniu wiedzy o świecie i o sobie w środowisku naturalnym oraz instytucjonalnym – w przedszkolu i szkole;
- dla rozwijania u dzieci postaw: ciekawości świata, poczucia własnej wartości, samodzielności i wytrwałości, koncentracji, słuchania i zapamiętywania, umiejętności językowych oraz umiejętności współdziałania z innymi;
- dla kształtowania się zębów osobowości; indywidualności i tożsamości warunkujących jakość realizacji zadań osobistych oraz wypełniania w okresie dorosłym ról na polu rodzinnym, zawodowym i w obszarze spędzania czasu wolnego (Brzezińska 2000).

Jak dowodzi laureat ekonomicznej Nagrody Nobla James Heckmann, inwestycje w kapitał ludzki najmłodszych dają największy zwrot – są najbardziej opłacalne nie tylko dla samych dzieci, ale

Rysunek 6.26. Inwestycje w edukację



również dla społeczeństwa (Heckmann 2006). W długim okresie przekładają się na wyższy poziom dobrobytu, lepsze zdrowie, niższe wskaźniki przestępczości (Lucas 2008). W Polsce wciąż istnieje zarówno duży opór wobec projektu obniżenia wieku szkolnego, jak i sceptycyzm co do użyteczności wczesnej edukacji. Szanując prawo rodziców do wyboru ścieżki edukacyjnej dziecka, trzeba jednak pamiętać, że pozbawiając dzieci szansy uczenia się we wczesnym wieku, bezpowrotnie tracimy ten okres życia, w którym ich umysły są najbardziej chłonne, i nie rozwijamy wielu umiejętności kluczowych dla ich późniejszego sukcesu życiowego. Dziś

dzieci, uczestnicząc w nowoczesnych formach preedukacji, rozwijają umiejętności pracy w grupie, poznają języki obce, nabierają wiary w swoje umiejętności, a przede wszystkim uczą się uczyć. Nie wolno ich tych możliwości pozbawiać. Warto przyjrzeć się doświadczeniom innych krajów z poszerzaniem dostępu do wczesnej edukacji. Gdy w Polsce wciąż toczy się debata o objęciu obowiązkową opieką przedszkolną dzieci w wieku powyżej trzech lat, w Wielkiej Brytanii, Irlandii czy USA w ostatniej dekadzie znacznie poszerzono ofertę edukacyjną dla dzieci w wieku 0–3 lat, słusznie doceniając wagę ich kształcenia. Wspólnym elementem udanych programów edukacyjnych na tym etapie (np. program Incredible Years – www.incredibleyears.com) jest położenie nacisku na interaktywną, angażującą współpracę między nauczycielami/opiekunami, rodzicami i samymi dziećmi. Przeprowadzone dotąd badania dowodzą, że pozytywne efekty programów wczesno-edukacyjnych są wielowymiarowe i widoczne na przestrzeni minimum 3 lat po zakończeniu udziału w programie. Dla rodziców obserwowalne efekty to m.in. mniejszy poziom stresu związanego z wychowaniem dzieci i większa skuteczność w zachowaniu posłuszeństwa dziecka, dla dzieci – mniejsza skłonność do postaw agresywnych, lepsze umiejętności społeczne i większe zaangażowanie w naukę w późniejszych latach.

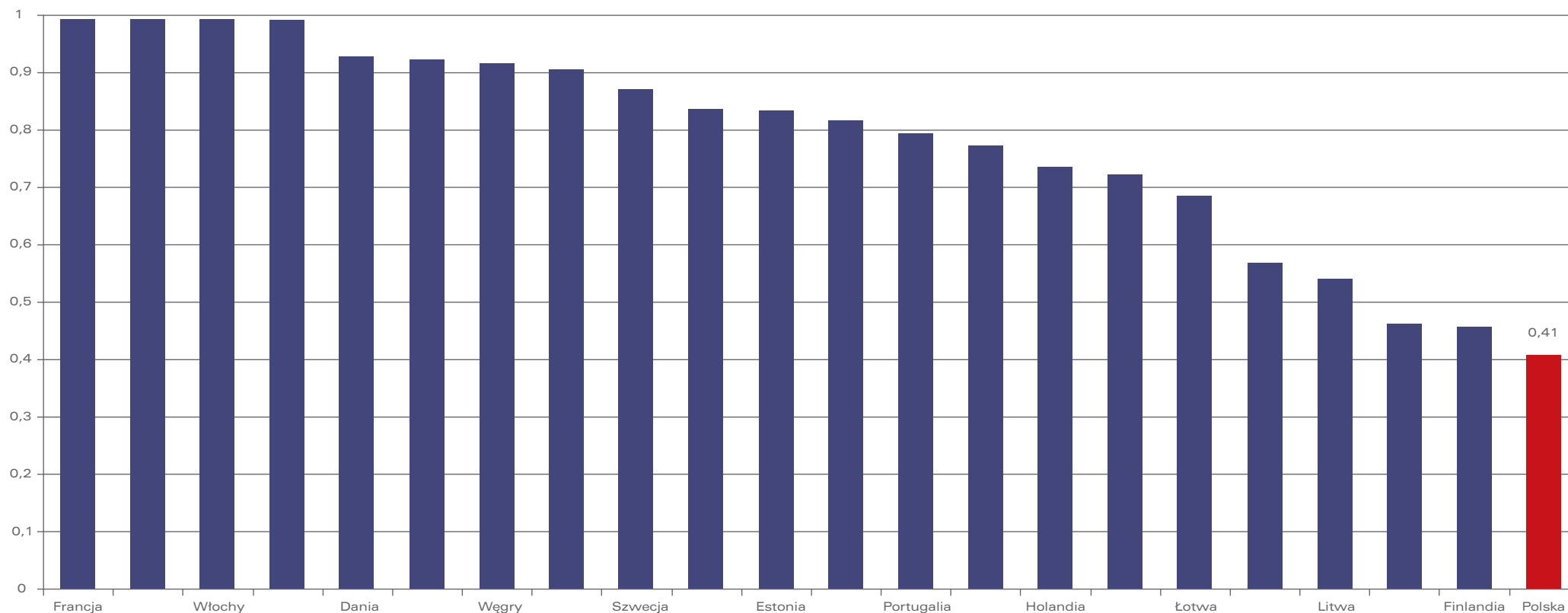
Z powyższego wynika również, że nie należy traktować nakładów na wczesną edukację jako wydatków, lecz raczej jako inwestycje o wysokiej stopie zwrotu. Według wstępnych kalkulacji przeprowadzonych na zlecenie Fundacji Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego nakłady niezbędne do pełnego upowszechnienia edukacji w wieku przedszkolnym to ok. 2,5–3 mld zł rocznie.

Dostępność i powszechność opieki przedszkolnej jest w Polsce nie tylko niska, ale bardzo zróżnicowana między miastami a obszarami wiejskimi. O ile w miastach, według danych z 2006 r., do przedszkoli uczęszczało 62% dzieci z grupy wiekowej 3–5 lat, o tyle w gminach wiejskich zaledwie 19%.

Podczas gdy w miastach dostępność przedszkoli zwiększa się (wzrost z 40% do ponad 60% w ciągu 10 lat), na wsi sytuacja zmienia się znacznie wolniej, a w ciągu ostatnich kilku lat praktycznie nic się nie dzieje. Dlaczego pojawia się taka dysproporcja? Gminy wiejskie są mniej zaludnione, co pod-

nosi koszty i utrudnia zorganizowanie edukacji przedszkolnej. Dodatkowo gminy wiejskie są biedniejsze, a na edukację przedszkolną nie otrzymują środków z budżetu centralnego. Polska to jeden z nielicznych krajów UE, gdzie wczesna edukacja nie jest współfinansowana przez administrację rządową.

Rysunek 6.27. Udział polskich dzieci we wczesnej edukacji jest najniższy w Europie



Źródło: Eurostat.

Niezbędne jest zwiększenie zaangażowania i odpowiedzialności rodziców za wychowanie i edukację dzieci

W wyniku rewolucji przemysłowej szkoły na całym świecie przejęły większą część odpowiedzialności za edukację dzieci. Obecnie można zauważyć, że sobie z tym często nie radzą, rodzice zaś są zazwyczaj niechętni uczestniczeniu w tym procesie i nieprzygotowani do niego.

Rodzice są pierwszymi i najważniejszymi nauczycielami dzieci. To na nich spoczywa zadanie wykształcenia w dziecku postaw i nawyków niezbędnych w dorosłym życiu. W tym kontekście powinna niepokoić rosnąca liczba rozwodów i coraz wyższy odsetek dzieci wychowujących się w rodzinach niepełnych.

W instytucjach opiekuńczo-edukacyjnych rodzice nie są często traktowani jako podstawowe źródło wiedzy o dziecku, nie mają wpływu na treść i formę zajęć programów. Bez zapewnienia możliwości prowadzenia różnorodnych form edukacyjnych dla dzieci oraz ich rodziców nie zapewnimy małym dzieciom odpowiednich warunków rozwoju. W porównaniu z krajami UE w Polsce usługi opiekuńczo-edukacyjne dla małych dzieci ograniczają się do żłobków i przedszkoli, które zwykle nie oferują rozwiązań wspierających rodziców w funkcjach wychowawczych. Obecnie rodzice mają bardzo ograniczone możliwości:

- rozwijania własnych umiejętności wychowawczych;
- uczestniczenia razem z dziećmi w zajęciach edukacyjno-rozwojowych;
- wpływu na zarządzanie oraz na programy edukacyjne realizowane w instytucjach opiekuńczo-edukacyjnych.

Z drugiej strony rodzice często są nieświadomi tego, że ich postępowanie wobec dziecka ma zasadniczy wpływ na jego późniejsze zachowanie jako dorosłego człowieka. Tymczasem przez pierwsze 2–3 lata życia mają praktycznie wyłączny kontakt z dzieckiem. Dlatego to właśnie w ich kompetencjach

i pełnym miłości zaangażowaniu kryją się największe rezerwy podnoszenia jakości wczesnej edukacji. Wyniki badań amerykańskich dowodzą, że różnice w poziomie umiejętności rodzicielskich tłumaczą od 25 do nawet 50% zróżnicowania w tzw. gotowości szkolnej¹.

Polepszenie jakości instytucji zajmujących się małymi dziećmi nie jest możliwe bez podniesienia kompetencji kadry nauczycielskiej. Obecnie brakuje odpowiedniej oferty programów rozwijających kwalifikacje nauczycieli przedszkolnych w takiej tematyce, jak: praca z grupą różnowiekową, praca z dzieckiem trudnym, partnerska współpraca z rodzicami, obserwacja dzieci, konstruowanie zindywidualizowanych planów rozwoju oraz dokumentowanie rozwoju dzieci.

Nowy model opieki i edukacji małych dzieci może obejmować większość z nich w wieku 0–5 lat (co najmniej 30% w wieku do 3 lat i ponad 90% w wieku powyżej 3 lat), znaczną część ich rodziców oraz znacznie większą niż obecnie i bardziej zróżnicowaną grupę zawodowych (zwłaszcza niepełnozatrudnionych) i niezawodowych opiekunów małych dzieci (z dużym udziałem seniorów) – razem 2–3 mln osób (tym samym nowy system opieki nad dzieckiem może tworzyć jednocześnie pokąźną część systemu uczenia się dorosłych) (Drzażdżewski 2008).

Na etapie edukacji szkolnej rodzice rzadko nawiązują systematyczną współpracę z nauczycielami. Często nauczyciele są konfrontowani z rodzicami i vice versa. System edukacyjny nie docenia edukacyjnego wpływu domu rodzinnego. To szko-

ła jest postrzegana jako główny ośrodek edukacyjny. Szkoła i dom nie liczą na siebie wzajemnie, często pozostają w konflikcie i podważają swoje pozycje. Uczniowie, szczególnie w okresie szkoły gimnazjalnej i liceum, są „wyzisolowani” ze środowiska rodzinnego. Brak wsparcia rodziców skutkuje słabszymi wynikami i rosnącym zniechęceniem do nauki. Najboleśniej brak ten odczuwają uczniowie z rodzin niepełnych. Są częściej skłonni do postaw autodestrukcyjnych, osiągają znacznie gorsze wyniki w nauce².

Należy w większym stopniu włączyć rodziców w edukację dzieci na etapie przedszkolnym i szkolnym. Z przeprowadzonych badań wynika, że w Polsce tylko nieco ponad połowa rodziców uczęszcza na wywiadówki, a 92% biorących w nich udział nie utrzymuje żadnych innych kontaktów ze szkołą!³

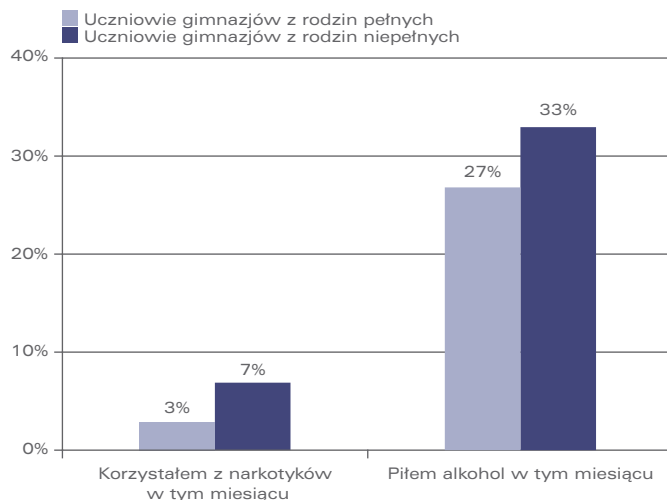
Najlepsze wyniki w edukacji osiąga się wtedy, kiedy w lokalnej społeczności współistnieją poczucie odpowiedzialności rodziców za edukację i dobre warunki nauczania. Jeżeli brakuje obustronnego zainteresowania sukcesem edukacyjnym, to wpojone w szkole dobre wzorce i rzetelną wiedzę zniweczą negatywne cechy środowiska rodzinnego. Analogicznie, dobre wzorce wyniesione z domu rodzinnego mogą podlegać erozji w szkole źle zorganizowanej i nieprzygotowanej do roli edukacyjno-wychowawczej (Śleszyński 2004).

¹ http://www.futureofchildren.org/usr_doc/pg_139_markman_&_brooks-gunn.pdf

² Za Raportem o kapitale intelektualnym Polski, dz. cyt.

³ Raport Roczny Programu „Szkoła bez Przemocy”, Warszawa 2008, <http://www.szkolabezprzemocy.pl>

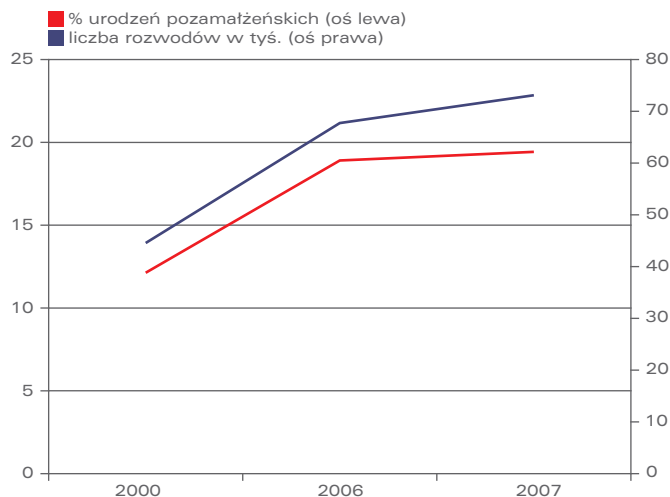
Rysunek 6.28. Uczniowie z rodzin niepełnych są bardziej skłonni do zachowań autodestrukcyjnych



Rozpad rodziny stanowi wielkie obciążenie emocjonalne dla dziecka, porównywalne jedynie z ciężką chorobą lub śmiercią bliskiej osoby. Przełomowe podłużne badania przeprowadzone na przestrzeni 25 lat przez prof. Judith Wallerstein (Lewis, Blakeslee 2000) dowodzą, że konsekwencje rozvodu są dużo głębsze i bardziej długoterminowe, niż skłonni bylibyśmy przypuszczać, i odciskają się piętnem na postawach życiowych (dziedziczenie zachowań demograficznych) oraz szansach sukcesu edukacyjnego i zawodowego.

Według badań Kanadyjskiego Instytutu Statystycznego, tylko 8% dorosłych (powyżej 15 lat) pochodzących z pełnych rodzin określa swoje dzieciństwo jako nieszczęśliwe, natomiast odsetek dla dorosłych wychowanych w rodzinach, których struktury

Rysunek 6.29. W Polsce rośnie zarówno liczba udzielanych rozwodów, jak i liczba urodzin dzieci poza związkami małżeńskimi



doznawały zmian, jest od trzech do sześciu razy wyższy w zależności od liczby i charakteru zmian¹.

Jak powiedział prof. Urie Bronfenbrenner – czołowy autor w dziedzinie psychologii rozwojowej i współtwórca amerykańskiego programu wczesnej edukacji Head-Start: „Rodzina wydaje się najbardziej efektywnym i ekonomicznym systemem sprzyjającym trwałemu rozwojowi dziecka. Bez zaangażowania rodziny udzielane dzieciom wsparcie będzie prawdopodobnie nieudane, a wszelkie uzyskane efekty przepadną, gdy tylko go zabraknie”².

Mechanizmy, które powodują, że dzieci z rodzin niepełnych osiągają często gorsze wyniki edukacyjne, są bardzo złożo-

ne i nierzadko mają podłoże neurobiologiczne. Na przykład udowodniono, że przedłużający się stres związany z nieobecnością jednego z rodziców (separacja, rozwód) powoduje wydzielanie się kortyzolu nazywanego hormonem stresu. Kortyzol uszkadza hipokamp, który jest strukturą nerwową odgrywającą kluczową rolę w procesie uczenia się, ponieważ to w nim następuje przenoszenie wspomnień z pamięci krótkotrwałej do długotrwałej (Farah M. i in. 2006).

W rodzinach niepełnych zdecydowanie częściej to na matce spoczywa ciężar opieki nad dziećmi. Ojciec jest albo nieobecny, albo w nikłym stopniu uczestniczy w obowiązkach opiekuńczych i wychowawczych. Najnowsze badania dowodzą jednak, że wpływ zaangażowania ojca na dobrostan dzieci jest zasadniczy. Dzieci, które wychowywały się w rodzinach z ojcem, charakteryzują się lepszymi umiejętnościami poznawczymi, jak inteligencja, umiejętności językowe czy umiejętność logicznego myślenia, nawet jeżeli weźmiemy pod uwagę różnice w statusie społeczno-ekonomicznym rodziców (Sarkadi 2008). Co istotne, różnice te występują również w państwach, w których funkcjonują rozbudowane systemy pomocy społecznej dla samotnie wychowujących dzieci rodziców (Sigle-Rushton, McLanahan 2002). Państwo może i powinno w większym niż dotąd stopniu wpływać na to, w jakim stopniu ojcowie angażują się w wychowanie dzieci. Państwo może również, przez odpowiednią politykę edukacyjną (edukacja do roli rodzica) i fiskalną (eliminacja zachęt do występowania ze związków małżeńskich) tworzyć kompetencje i bodźce niezbędne do tworzenia trwałych związków małżeńskich, które są najlepszym środowiskiem edukacyjnym dla dzieci.

¹ *Family Disruptions and Childhood Happiness*, Canadian Social Trends, 2001.

² *Family Involvement in Early Childhood Education*, Harvard Graduate School of Education, 2006.

Proces edukacyjny w Polsce bardziej niż w innych krajach sprzyja pogłębianiu się różnic społecznych

Badania PISA pokazują, że Polska należy do krajów o najsilniejszym wpływie pochodzenia społecznego na wybory edukacyjne. Częściej niż w innych krajach o wyborze przez ucznia drogi kształcenia nie decyduje jego umiejętności, ale społeczno-ekonomiczny status rodziców.

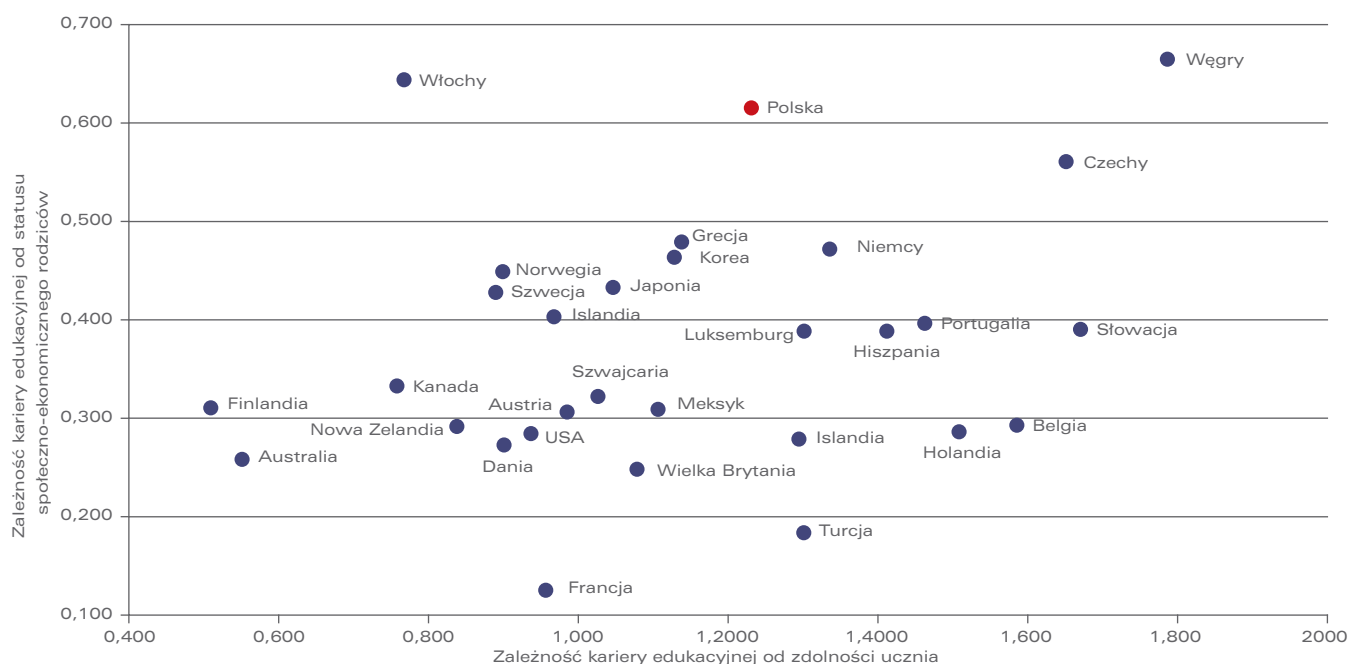
Wpływa na to wiele czynników: niedostępność przedszkoli, niedostateczne przeciwdziałanie segregacji społecznej w szkołach, zły system finansowania szkolnictwa wyższego. Państwo polskie w zbyt małym stopniu korzysta także z edukacji jako narzędzia prorozwojowej polityki regionalnej.

Na podstawie danych PISA z 2003 r. autorzy opracowania (rysunek 6.30) oszacowali (metodą regresji logistycznej) wpływ pochodzenia społecznego oraz umiejętności ucznia ostatniej klasy gimnazjum na deklarowany przez niego wybór dalszej ścieżki edukacyjnej. Jak widać na wykresie, Polska znalazła się w grupie krajów o przeciętnej sile oddziaływania faktycznych zdolności ucznia na jego karierę szkolną.

Nie wszystkie dzieci są jednakowo uzdolnione. O efektywności narodowego systemu edukacji w promowaniu talentów zaświadcza również to, jaki odsetek uczniów danego kraju osiąga ponadprzeciętne wyniki na tle rówieśników z innych państw.

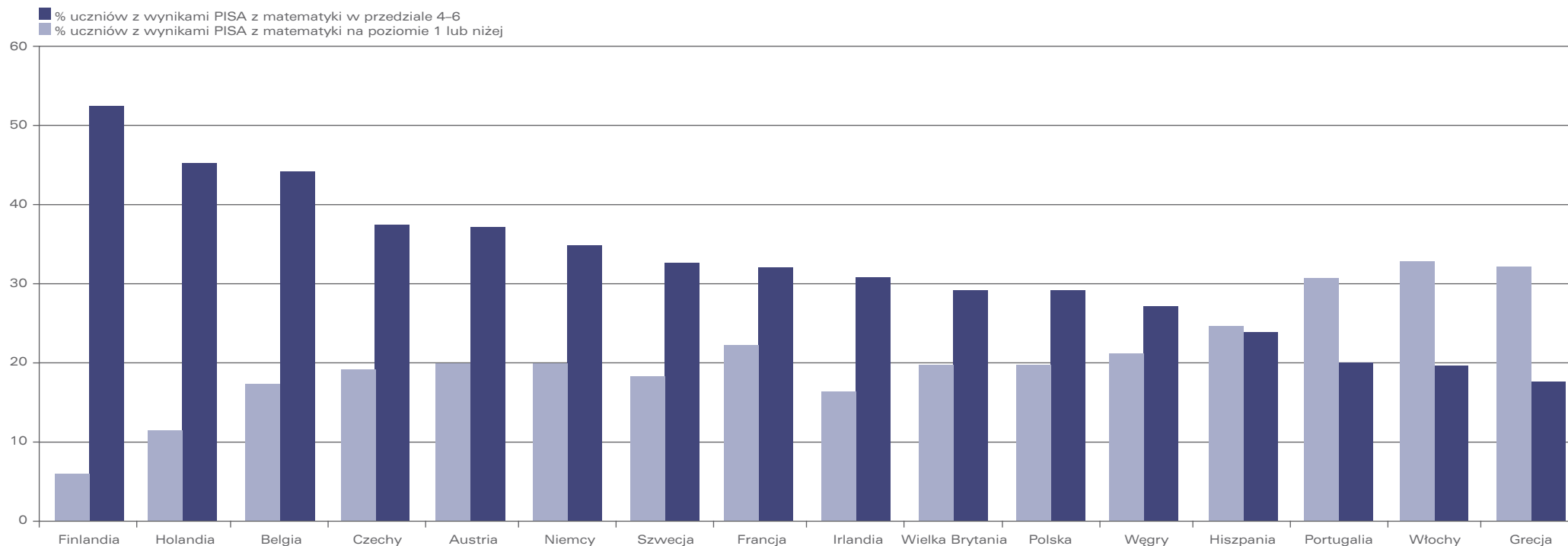
Podobnie można uznać, że jeżeli w danym kraju występuje wysoki odsetek uczniów o dużo słabszych wynikach niż przeciętne, to system kształcenia w tym kraju nie radzi sobie z edukacją dzieci słabiej uzdolnionych lub niemających korzystnych warunków do uczenia się. Jak widać (rysunek 6.31), w Polsce wskaźniki te kształtują się niekorzystnie na tle innych krajów OECD.

Rysunek 6.30. Tylko w dwóch krajach OECD (we Włoszech i na Węgrzech) można zauważyć silniejszy niż w Polsce wpływ statusu społeczno-ekonomicznego na wybory edukacyjne



Źródło: P. Mateju, M. L. Smith, P. Soukup, J. Basl, „Determination of college expectations in OECD countries”, *Czech Sociological Review*, 6 (2007); *Raport o kapitale intelektualnym Polski*, ZDS, KPRM, 2008.

Rysunek 6.31. Orientacja na rozwój talentów nie stoi w sprzeczności z funkcją egalitarną oświaty



Jak widać wyraźnie na rysunku 6.31, państwa (np. Finlandia i Holandia), których systemy oświaty są szczególnie skuteczne w rozwijaniu talentów (co uwidocznione jest przez wysoki odsetek uczniów z najlepszymi wynikami testów PISA) to często te same kraje, które efektywnie stosują edukację jako narzędzie wyrównywania szans życiowych (wskaźnikiem jest niski odsetek dzieci z najniższymi wynikami). Wspólnym mianownikiem elitarniej i egalitarnej funkcji edukacji jest umotywowana i kompetentna kadra nauczycielska, orientacja na efekty uczenia oraz zindywidualizowane podejście do ucznia. Badania wykazują, że

kluczowe znaczenie dla wyrównywania szans dzieci w procesie kształcenia ma wychowanie przedszkolne. Wyrównywaniu szans sprzyjałoby także bardziej indywidualne – i nie tylko skupione na uczniach bardzo zdolnych – podejście do ucznia w polskich szkołach. Przykładem kraju stosującego w praktyce zasadę kształcenia dostosowanego do potrzeb dzieci jest Finlandia. W efekcie młodzi Finowie nie tylko uzyskują najlepsze spośród krajów OECD średnie wyniki w testach PISA, ale także odnotowują stosunkowo niewielkie różnice w osiągnięciach najlepszych i najgorszych uczniów.

Ważną kwestią jest upowszechnianie dobrych praktyk wśród nauczycieli i dyrektorów polskich szkół. Dotyczy to także przeciwdziałaniu segregacji „ławkowej” i „klasowej” w szkołach, gdzie spotykają się dzieci z różnych środowisk i różnych miejscowości. Świadomość wagi tego problemu jest w Polsce bardzo zróżnicowana. Spotyka się zarówno nauczycieli świadomie ograniczających alienację i wykluczenie uczniów, jak i takich, którzy takiego zjawiska w ogóle nie zauważają.

Podsumowanie

Statystyki dotyczące różnych aspektów kapitału intelektualnego nie pozostawiają wątpliwości – Polska nie jest dobrze przygotowana do konkurowania w świecie jako społeczeństwo oparte na wiedzy.

Pocieszające jest jednak to, że po latach postępującej marginalizacji udział wydatków na edukację i naukę w budżecie wreszcie rośnie. Udział środków budżetowych w nakładach na naukę w stosunku do PKB w 2009 r. wyniesie 0,39% przy założeniach o przeznaczeniu na naukę 5,126 mld zł oraz przewidywanej wartości PKB 1293 mld zł (wzrost o 5,0% w stosunku do 2008 r.). Biorąc pod uwagę blisko 6 mld euro przewidziane do 2013 r. jako nakłady na naukę i szkolnictwo wyższe w ramach funduszy strukturalnych, stwarza to szansę na jakościowy skok polskiego systemu innowacji.

Problemem przestaje być więc obecnie deficyt zasobów finansowych, a pojawia się kwestia mądrego ich wykorzystania. Polska, biorąc pod uwagę swój potencjał, należy do najmniej innowacyjnych krajów Europy, jednak przyczyn tej sytuacji nie należy upatrywać wyłącznie w niskim poziomie finansowania działalności badawczo-rozwojowej. Niezbędne jest podjęcie wielu kluczowych reform:

- systemu szkolnictwa wyższego i nauki zorientowanej na podniesienie poziomu integracji z gospodarką i poprawę użyteczności wykształcenia wyższego;

- systemu edukacji – aby zapewniał on zarówno realizację funkcji egalitarnych (wyrównywanie szans, szczególnie na wczesnym etapie), jak i elitarnych (rozwój talentów).

Oprócz reform uwarunkowanych w dużej mierze przez legislację, wiele zmian zależy od zmiany postaw:

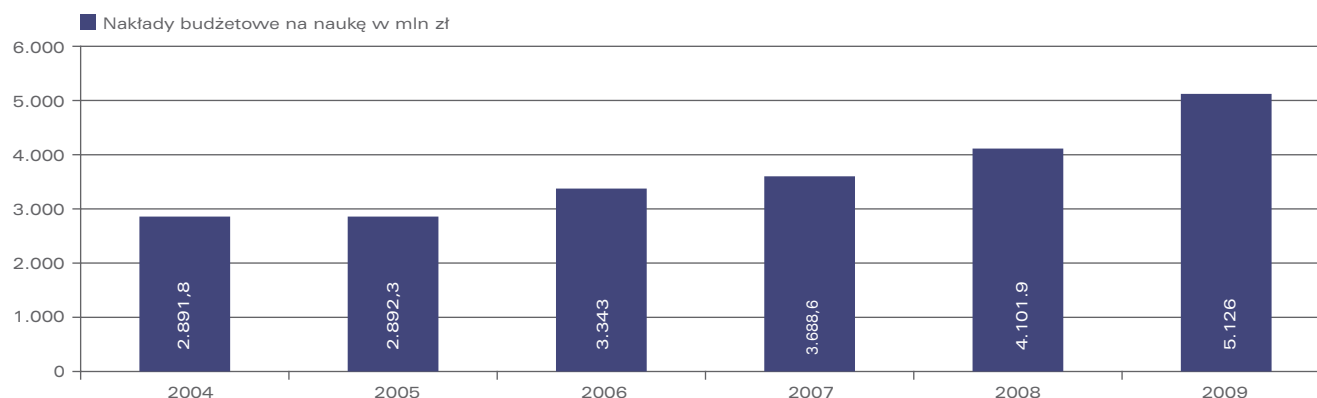
- przedsiębiorców – na rzecz potrzeby ciągłego rozwoju produktów i usług oraz szukania nowych przewag konkurencyjnych;

- naukowców – na rzecz konieczności lepszej współpracy z biznesem i gotowości do działania w środowisku bardziej otwartym i konkurencyjnym;

- rodziców i nauczycieli – na rzecz dobrego zdefiniowania odpowiedzialności, zasad i metod współpracy przy wychowaniu i edukacji dzieci oraz młodzieży;

- wszystkich dorosłych Polaków – na rzecz docenienia wagi uczenia się przez całe życie i we wszystkich rolach życiowych.

Rysunek 6.32. Nakłady budżetowe na naukę (w mln zł)



Wstępne rekomendacje

20 lat po „jesieni ludów” w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rodzi się pokusa uznania, że okres transformacji Polski w kierunku nowoczesnej demokracji rynkowej uległ zakończeniu i że obecnie mamy do czynienia z czystym procesem konwergencji pod względem parametrów ekonomiczno-społecznych. Bliższa analiza wskazuje jednak wyraźnie, że jest wiele kluczowych dla potencjału rozwojowego Polski obszarów, w których przemiany nie poszły wystarczająco daleko lub wręcz uległy zahamowaniu. Struktura systemu innowacji Polski – ze słabymi uczelniami i nieefektywnym kompleksem badawczo-rozwojowym – jest wciąż bliższa krajom rozwijającym się niż rozwiniętym państwom Europy Zachodniej, Ameryki i Azji. Dotychczas podejmowane próby reformowania nauki, systemu szkolnictwa wyższego i, w mniejszym stopniu, edukacji powszechnej zatrzymywały się często w pół drogi, napotykając na duży opór ze strony silnych grup interesu, skutecznie manipulujących opinią publiczną. Doprowadziło to do sytuacji, w której mamy do czynienia z niskim poziomem kapitału intelektualnego Polski na tle nie tylko

innych krajów europejskich i USA, ale również szybko rozwijających się gospodarek Azji Wschodniej. Bez pilnego podjęcia ambitnych projektów reform Polskę trudno będzie w przyszłości zaliczać do gospodarek opartych na wiedzy. Kluczowe dla rozwoju kapitału intelektualnego jest również uświadomienie sobie synergicznych powiązań między systemem edukacji a systemem innowacji. Z jednej strony sprawnie działający system innowacji prowadzi do zwiększonego popytu na wysokie kwalifikacje oraz podnosi premię za wykształcenie, a z drugiej system edukacji rozwija kompetencje niezbędne nie tylko do rozwoju uzupełniających rozwiązań, ale także do skutecznej absorpcji wysokich technologii w całej gospodarce. Do najważniejszych kierunków reform zaliczamy:

1. Działania na rzecz zwiększenia dostępu do wczesnej edukacji, w pierwszej kolejności w grupie wiekowej 4–6 lat, dzięki upowszechnieniu jej na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich za pomocą różnorodnych form pozaprzedzkolnych, a następnie również wobec dzieci w grupie wiekowej 0–3 lata – szczególnie tam, gdzie dzieci wychowuje się dziś

w niesprzyjającym środowisku. Jednocześnie należy zwiększyć i rozszerzyć wsparcie dla rodziców – pierwszych i najważniejszych nauczycieli dzieci, wprowadzając mechanizmy współfinansowania wydatków na edukację dzieci oraz na korzystanie przez nie z instytucji kulturalnych i sportowych. Wsparcie rodziców powinno również obejmować rozwój ich kompetencji rodzicielskich – ponieważ ich deficyt ma nie tylko bardzo poważne konsekwencje dla samych dzieci, lecz także wiąże się z kosztami społecznymi.

2. Bardziej odważne niż dotąd wprowadzanie mechanizmów konkurencji do systemu edukacji. Rywalizacja, o ile prowadzona jest z poszanowaniem zasad etycznych i przy zapewnieniu równego dostępu do informacji, jest najlepszą zachętą do rozwoju. Wiele słabych stron polskich instytucji oświatowych, jak nietransparentność, brak orientacji na wyniki, niska mobilność i brak otwartości na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, wyeliminuje większa konkurencja zarówno na poziomie instytucjonalnym (rywalizacja uczelni o studentów, konkurowanie o publiczne i prywatne środki

Wstępne rekomendacje

na badania naukowe), jak i osobistym (rywalizacja zespołów naukowych, otwarte, międzynarodowe konkursy na stanowiska profesorskie, wymóg kształcenia przez całe życie, podnoszenia i weryfikowania kompetencji przez nauczycieli, siliejsze różnicowanie ich płac zależne od osiągniętych wyników).

3. Zwiększenie efektywności środków alokowanych na podmioty działające w sferze szkolnictwa wyższego i nauki poprzez, po pierwsze, znaczne zwiększenie udziału w finansowaniu ogółem konkursowych środków na badania naukowe w relacji do wydatków na badania własne i działalność dydaktyczną oraz, po drugie, uwzględnienie w algorytmach podziału środków wskaźników opisujących efekty osiągane przez te jednostki i zwiększenie zróżnicowania między kwotami przeznaczanymi na jednostki wiodące a kwotami na jedynie przeciętne. Dofinansowanie jednostek niespełniających kryteriów minimalnych powinno ulec możliwie szybkiemu wstrzymaniu.
4. Aktywne i nakierowane wysiłki na rzecz pozyskiwania inwestycji zagranicznych w sektorach opartych na wiedzy – w szczególności tam, gdzie

możliwa jest lokalizacja w Polsce zarówno centrów badawczo-rozwojowych, jak i ośrodków produkcji wykorzystujących nowe wynalazki. Zredukowanie do minimum barier dla inwestycji zagranicznych w tych sektorach – również w stosunku do inwestorów spoza Unii Europejskiej (w szczególności dla transferu wysokiej klasy specjalistów) i alokowanie proporcjonalnie większych zachęt.

5. Mocniejsze powiązanie instytucji sektora edukacji na wszystkich jego poziomach z sektorem gospodarki. Na poziomie szkół podstawowych i gimnazjalnych oznacza to większą liczbę zajęć praktycznych, w tym prowadzonych w zakładach pracy, współpracę z przedsiębiorstwami przy opracowywaniu *curriculum*, zlikwidowanie barier formalnych w zatrudnianiu nauczycieli-praktyków z sektora przedsiębiorstw czy z sektora nauki. Na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym niezbędne jest istotne upowszechnienie tzw. krótkich cykli kształcenia wyższego oraz odejście od przeważającego wciąż modelu, w którym po długim okresie przeznaczonym na zdobywa-

nie wiedzy i umiejętności czysto teoretycznych następuje brutalne zderzenie z rynkiem pracy i uzupełnianie deficytu kompetencji praktycznych. Nauka w miejscu pracy – poprzez staże, praktyki, a także tzw. *job-shadowing* – powinna stać się normalnym i niezbędnym etapem edukacji na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym. Powinna się przeplatać z pozyskiwaniem wiedzy czysto teoretycznej.

6. Wypracowanie nowych form wspierania integracji środowisk naukowych, biznesowych i kulturalnych na poziomie regionalnym i lokalnym. W Polsce szkoły i uczelnie – nawet najlepsze – są zbyt słabo zintegrowane ze swym otoczeniem. Należy wprowadzić prawny obowiązek powoływania w instytucjach edukacyjnych ciał kolegialnych o charakterze programowo-doradczym (rady interesariuszy, rady patronackie), których zadaniem będzie zapewnienie coraz większej synergii i spójności między realizowaną misją edukacyjną a potrzebami lokalnych, regionalnych i krajowych społeczności. Nale-

- ży zapewnić wsparcie, np. z pomocą środków unijnych, wszelkiego typu inicjatywom wzmacniającym sieci społeczne i kapitał społeczny na styku środowisk biznesu, edukacji, nauki i kultury – wspólne przedsięwzięcia, networking, klastry.
7. Unowocześnienie i poszerzenie zakresu oddziaływania systemu wspierania innowacji polskich przedsiębiorstw. Istniejąca sieć państwowych instytucji wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności jest w wielu miejscach nieefektywna i nie stanie się bardziej efektywna, o ile nie poprawi się istotnie system zarządzania nią. Poszczególne jednostki powinny być rozliczane z realizacji konkretnych, sparametryzowanych celów. Sposób realizacji tych celów powinien być dostosowywany lokalnie, z uwzględnieniem specyficznych warunków w danym regionie i przy zgodzie na stosowanie nowych, eksperymentalnych metod – pozostawiając pole dla inicjatywy lokalnych doradców. Należy w większym stopniu korzystać z formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, delegując część odpowiedzialności i ryzyka na lepiej przygotowane organizacje sektora prywatnego – banki, firmy doradcze i szkoleniowe, szkoły i uczelnie, jednostki samorządu terytorialnego. Musi zmienić się też filozofia i styl działania instytucji wspierających przedsiębiorców – zamiast czekać, aż klient sam się pojawi, należy aktywnie go poszukiwać i „sprzedawać mu” konkretne usługi.
8. Zmiana dominującej formuły kształcenia dorosłych – opartej na szkolnych metodach edukacji formalnej na rzecz zwiększenia dostępu do różnorodnych form edukacji pozaformalnej i nieformalnej. Ponieważ dwoma kluczowymi czynnikami efektywności kształcenia dorosłych są zapewnienie wysokiej motywacji do uczenia się oraz stan wiedzy „na starcie”, nowe metody kształcenia dorosłych muszą kłaść nacisk na użyteczność przekazywanego materiału oraz dopasowanie go do stylu uczenia się konkretnej osoby, który na tym etapie życia bywa mało elastyczny. Należy też uwzględnić w procesie uczenia możliwość rozpoznania i walidacji kompetencji nabytych w sposób nieformalny. Deregulacja gospodarki powinna prowadzić do ograniczenia obserwowanego zjawiska wypierania inwestycji w rozwój kompetencji uważanych za ważne przez przedsiębiorcę (wiedza o produkcie, rynku, strategii) przez edukację budującą kwalifikacje uważane za niezbędne przez państwo (znajomość przepisów). Wsparcie dla szkoleń przedsiębiorców powinno być nakierowane głównie na rozwój kompetencji ogólnych, a także powinno znaleźć zastosowanie do form uczenia się realizowanych w miejscu pracy (samokształcenie, instruktaż w miejscu pracy, szkolenia wewnętrzne, mentoring, e-learning i m-learning).
9. Konsekwentne działania – w sferze prawnej i organizacyjnej – narzeczmi zmiany obowiązującego statusu nauczycieli zdefiniowanego przez Kartę Nauczyciela oraz długoletnią praktykę. W odniesieniu do uczniów nauczyciel powinien być w większym stopniu autorytetem, coachem i mentorem, w stosunku do rodziców – partnerem w procesie wychowywania i kształcenia ich dziecka, w stosunku do innych nauczycieli – współpracownikiem. Realne wdrożenie nowego modelu nauczyciela oznaczać musi przebudowę systemu ich kształcenia, rekrutacji i wprowadzania do pracy. Zmienić się będą musiały również formy rozwoju kompetencji w miejscu pracy (więcej zajęć praktycznych i zespołowych), a także narzędzia systemu motywacyjnego (premie za efekty edukacyjne).
10. Zwiększenie integracji ze światem polskiego systemu edukacji i innowacji. Choć wymuszona izolacja od świata zewnętrznego zakończyła się 20 lat temu, polscy naukowcy, nauczyciele, studenci i uczniowie są wciąż w nikłym stopniu zintegrowani z korespondującymi społecznościami w Europie i na świecie. Należy zwiększyć środki przeznaczane na współpracę międzynarodową w całym systemie edukacji i innowacji, wprowadzić jako wymóg na wszystkich kluczowych stanowiskach bardzo dobrą znajomość przynajmniej jednego języka zachodniego oraz otworzyć się na możliwość zatrudniania specjalistów z zagranicy.

SOLIDARNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ REGIONALNA

Dylemat

Trwała polaryzacja rozwoju

Efektywne wykorzystanie
szans rozwojowych
wszystkich regionów

Polska jest państwem o umiarkowanym terytorialnym zróżnicowaniu rozwoju, ale nierówności w naszym kraju – podobnie jak w niemal całej Europie – mają tendencję do powiększania się.

Oprócz tradycyjnych osi zróżnicowania poziomu życia, które przebiegają między miastami a obszarami wiejskimi oraz między wschodem a zachodem kraju, znaczenia nabierają nowe wymiary nierówności. Dynamicznie rośnie przewaga metropolii nad regionami peryferyjnymi. Coraz wyraźniejsze są także kontrasty jakości życia wewnątrz dużych miast.

Procesy te są nieuniknionym rezultatem szybkiego rozwoju Polski, którego „lokomotywy” są metropolie.

Polaryzacja dochodów w wymiarze terytorialnym jest zjawiskiem naturalnym w dynamicznie rozwijającej się gospodarce. Próba zahamowania jej za wszelką cenę oznaczałaby rezygnację z ambitnych celów gospodarczych. Nie miałyby również szans powodzenia. Z drugiej strony solidarność rozwojowa i konwergencja na poziomie regionalnym powinny być w dłuższej perspektywie ważnymi celami polityki publicznej.

Wyzwanie polega na tym, aby dopuszczając do krótkookresowej polaryzacji rozwoju w Polsce, stworzyć

jednocześnie podstawy do podnoszenia dochodu i jakości życia na obszarach, które dzisiaj znajdują się w relatywnie trudnej sytuacji.

Nie można budować polityki rozwoju wokół alternatywy: wspieranie najbardziej dynamicznych obszarów Polski albo solidarność z regionami opóźnionymi. Jest to fałszywy dylemat, którego rozstrzygnięcie musi prowadzić do utrwalenia podziału na obszary wiodące i opóźnione.

Szansa relatywnie biednych obszarów polega przede wszystkim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów, a nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji i przywilejów. Rozwój peryferii zależy zatem od ich skuteczności w budowaniu własnego potencjału rozwojowego. Dzięki temu może zwiększyć się ich atrakcyjność, co doprowadzi do silniejszych funkcjonalnych powiązań z liderami wzrostu, czyli z obszarami metropolitalnymi i regionalnymi centrami miejskimi.

Kulturowe podziały Polski przebiegają często wzdłuż historycznych granic

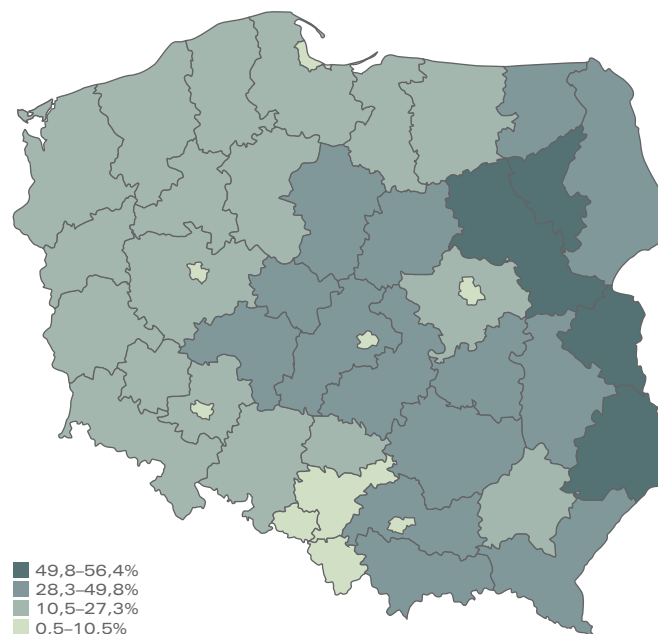
Polska jest dziś krajem stosunkowo jednorodnym etnicznie, jednak jej historia, a także duże terytorium sprawiają, że pod względem wielu cech gospodarczych i społecznych jest to kraj zróżnicowany terytorialnie.

Zróżnicowanie kulturowe – zarówno dotyczące kultury materialnej, jak i deklarowanych postaw oraz światopoglądu mieszkańców – ma wymiar terytorialny i jest związane z przebiegiem historycznych granic na obecnym terytorium Polski. Niektóre aspekty przestrzenne obserwowanych dziś zjawisk społeczno-gospodarczych mają źródła jeszcze w epoce renesansu. Jednym z późniejszych wydarzeń silnie odzwierciedlonych w dzisiejszej przestrzeni są rozbiory Polski. Po 90 latach od odzyskania niepodległości nadal utrzymują się znaczące różnice między obszarami dawnego zaboru pruskiego, Królestwa Kongresowego i Galicji. Wyraźnie odrębne cechy wykazują też „ziemie odzyskane”, przyłączone do Polski po zakończeniu II wojny światowej.

Obecnie, w następstwie historycznych i współczesnych procesów rozwoju, mieszkańcy zachodniej Polski osiągają przeciętnie znacznie wyższe dochody niż mieszkańcy innych obszarów kraju. Ta część jest też bardziej zurbanizowana i lepiej wyposażona w infrastrukturę techniczną. Na rynku pracy dominuje sektor usługowy. Tymczasem Polska Wschodnia jest w dalszym ciągu obszarem mocno uzależnionym od rolnictwa. W niektórych podregionach województw lubelskiego i podlaskiego odsetek pracujących w rolnictwie sięga 50% (rysunek 7.1).

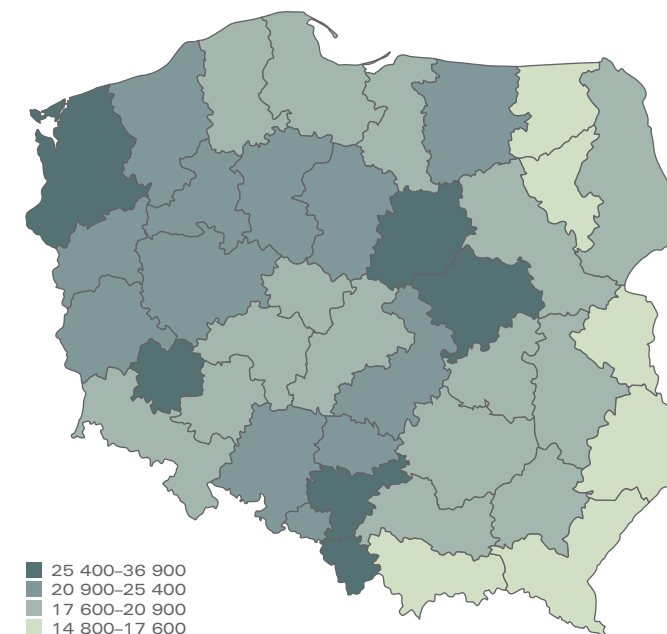
Regiony Polski Wschodniej charakteryzują się przeciętnie znacznie niższym produktem brutto w przeliczeniu na mieszkańca niż zachodnie obszary kraju (rysunek 7.2). Podobnie rzecz się ma z dynamiką przyrostu produktu w ciągu ostatnich

Rysunek 7.1. Odsetek zatrudnionych w rolnictwie w 2006 r. według podregionów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 7.2. Produkt regionalny brutto w 2005 r. *per capita* według podregionów (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

10 lat, co oznacza, że różnica w dochodach na mieszkańca między wschodnimi a zachodnimi regionami stale się powiększa.

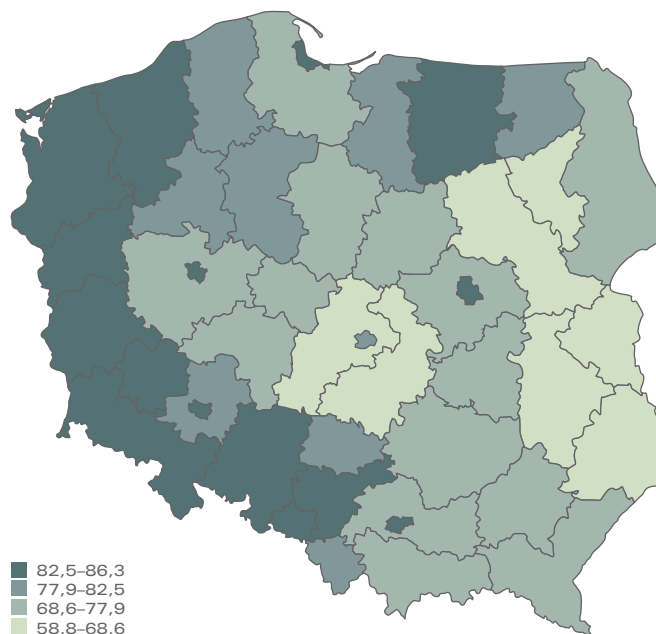
W 2005 r. do obszarów o najniższym produkcie regionalnym na mieszkańca należało województwo lubelskie, a w nim szczególnie podregiony chełmsko-zamojski i białskopodlaski. Główną tego przyczyną jest wysoki udział pracujących w rolnictwie, które charakteryzuje się znacznie niższą produktywnością niż pozostałe sektory gospodarki. Największy produkt regionalny w przeliczeniu na mieszkańca obserwujemy w głównych obszarach metropolitalnych, a także w zachodniej i północno-zachodniej części kraju.

Mieszkańcy wschodnich regionów deklarują bardziej konserwatywne poglądy i silniejszy związek z religią i Kościołem (rysunek 7.4). Według danych CBOS z 2007 r. około 30% ludności województw: podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego deklaruje silne, osobiste przywiązanie do religii (nie mylić ze znacznie bardziej powszechną deklaracją wiary lub przynależności do szeroko pojmowanej wspólnoty religijnej), podczas gdy na większości obszaru zachodniej Polski wskaźnik ten (na poziomie podregionów) waha się od 15% do 20%.

W 2004 r. mieszkańcy zachodniej Polski i wielkich miast w większym stopniu niż głosujący na wschodzie poparli wejście Polski do UE (rysunek 7.3). We wszystkich podregionach położonych bezpośrednio przy granicy polsko-niemieckiej odsetek głosów na „tak” wyniósł ponad 80%. Trzeba przy tym zauważyć, że także we wschodniej części kraju poparcie dla akcesji wyraźnie przekroczyło 50%.

Nie wszystkie mierniki rozwoju w sposób jednoznaczny dzielą Polskę na stosunkowo zamożny, zurbanizowany i szybko rozwijający się zachód i tradycyjny, nienadążający za zmianami wschód. Wyraźnie widoczny jest np. wysoki popyt na edukację w Polsce Wschodniej. W latach 1988–2002, czyli między dwoma kolejnymi spisami powszechnymi, to właśnie

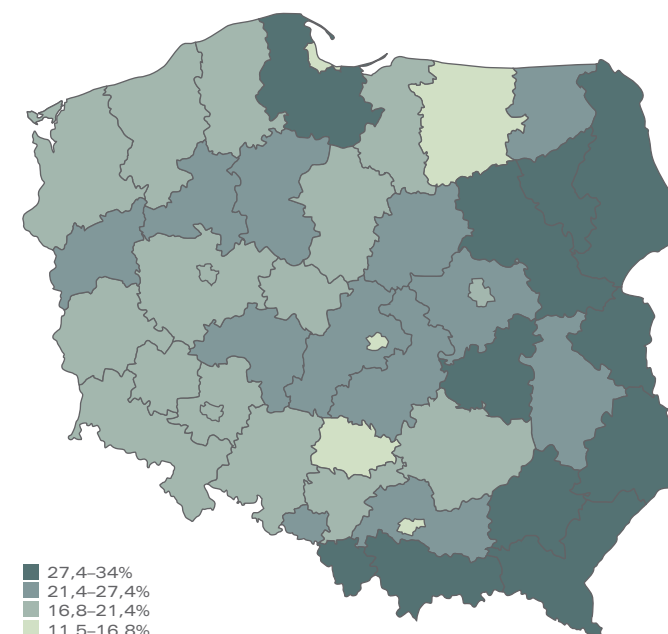
Rysunek 7.3. Odsetek głosów na TAK w referendum akcesyjnym w 2004 r. według podregionów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKiW.

we wschodnich regionach kraju nastąpił największy przyrost odsetka ludności z wyższym wykształceniem. Ponadto od wprowadzenia w 2002 r. zewnętrznie ocenianych egzaminów dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjalistów oraz (od 2005 r.) maturzystów przeciętne wyniki edukacyjne osiągane przez uczniów na wschodzie Polski są wyższe niż w Polsce Zachodniej. Dotyczy to zwłaszcza osiągnięć w naukach ścisłych i przyrodniczych.

Rysunek 7.4. Odsetek deklarujących silny związek z religią i Kościołem według podregionów w 2007 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBOS 2007.

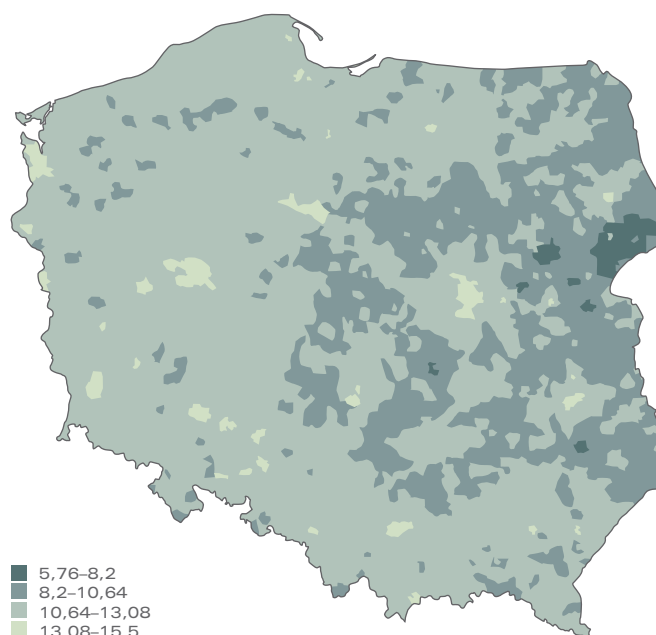
Polska Wschodnia doświadcza niekorzystnych procesów demograficznych

Przeciętna długość życia rośnie najwolniej we wschodnich regionach Polski. Z tej części kraju chętniej wyjeżdżają także ludzie młodzi.

Polska Wschodnia należy tradycyjnie do obszarów o relatywnie wysokim współczynniku dzietności, czyli liczbie dzieci przypadających średnio na jedną kobietę w wieku rozrodczym (15–49 lat). Dla niektórych powiatów przekracza on 1,5 przy średniej ogólnopolskiej równej 1,24. Jednocześnie od wielu lat ta część kraju doświadcza emigracji mieszkańców, poszukujących lepszej pracy i lepszej jakości życia, do innych regionów Polski i do innych krajów. Skłonność do emigracji negatywnie odbija się na strukturze demograficznej Polski Wschodniej. Wyraźny jest ubytek ludzi młodych, zwłaszcza kobiet, bardziej mobilnych w poszukiwaniu lepszych warunków życia. W niektórych gminach powiatu hajnowskiego, bielskiego lub sokołowskiego odsetek kobiet w wieku 20–35 lat w populacji stanowi zaledwie połowę średniej ogólnopolskiej. Stwarza to zagrożenie wyludniania się tych obszarów Polski w przyszłości.

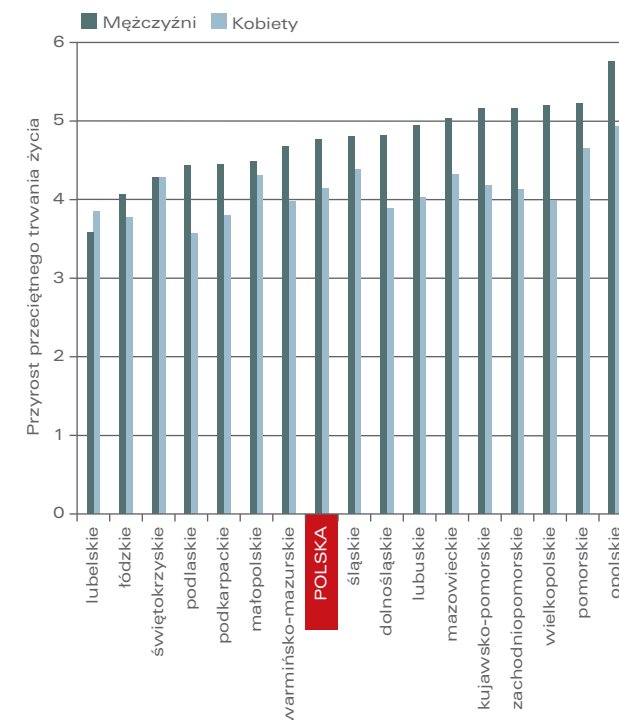
Przeciętna długość życia zwiększyła się w Polsce w latach 1991–2004 o 4,8 roku w wypadku mężczyzn oraz 3,2 roku w wypadku kobiet. Świadczy to o poprawie jakości życia w Polsce, jednak skala poprawy, zwłaszcza w odniesieniu do mężczyzn, jest mocno zróżnicowana regionalnie. Długość życia zwiększa się najszybciej na zachodzie i północy Polski, a najwolniej w województwach: lubelskim, łódzkim, świętokrzyskim, podlaskim i podkarpackim, a więc w całej Polsce Wschodniej i Południowo-Wschodniej (rysunek 7.6).

Rysunek 7.5. Udział kobiet w wieku 20–35 lat w populacji gminy w 2006 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 7.6. Przyrost przeciętnego trwania życia (1991–2004), w latach



Źródło: P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Współczesne migracje z i do Polski – szanse i zagrożenia*, ZDS, Warszawa 2008.

Polskę Wschodnią cechował w ostatnich latach znaczny odpływ ludności za granicę

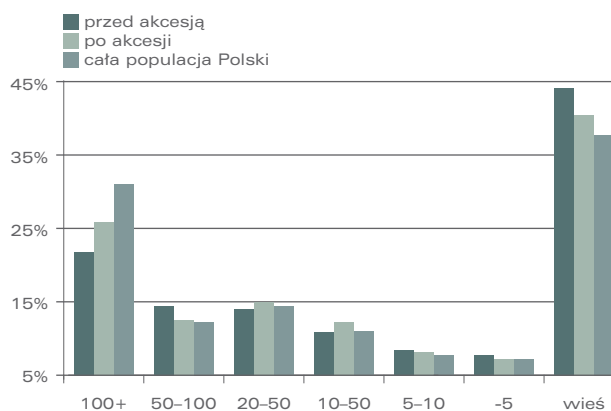
Wschodnie regiony w większym stopniu niż reszta kraju tracą mieszkańców na skutek migracji zagranicznych.

Mieszkańcy wschodnich regionów Polski, szczególnie zaś województw podkarpackiego i podlaskiego, mają największą skłonność do migracji zagranicznych. Dotyczy to zarówno okresu przed przystąpieniem Polski do UE, jak i okresu poakcesyjnego. Ponad 13% wyjeżdżających z Polski pochodzi z Podkarpacia, blisko jedna trzecia emigrantów wyjeżdża zaś z jednego z czterech wschodnich województw.

Największą mobilnością wykazują się osoby młode, poniżej 30. roku życia. W grupie wiekowej 20–24 lata najsilniejszego odpływu ludności po przystąpieniu Polski do UE doświadczyły obszary wiejskie w województwie podkarpackim oraz miasta w województwach: lubuskim, małopolskim, podlaskim i świętokrzyskim. Szacunkowe dane (Kaczmarczyk, Okólski 2008) wskazują, że z tych obszarów wyjechało 15–20% młodych mieszkańców. W grupie wiekowej 25–29 lat największej migracji doświadczyły regiony wschodnie, przede wszystkim miasta w województwie warmińsko-mazurskim i podlaskim, a także tereny wiejskie w województwie świętokrzyskim i na Podkarpaciu. Ogółem, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej ok. 40% wyjeżdżających stanowią mieszkańcy wsi (przede wszystkim ze wschodniej Polski), ok. 25% zaś – mieszkańcy miast o populacji powyżej 100 tys. (rysunek 7.7).

Migracje po wstąpieniu Polski do UE różnią się od wcześniejszych m.in. tym, że wśród wyjeżdżających znacznie wzrósł udział osób z wyższym wykształceniem. Szczególnie wielu wykształconych Polaków wyemigrowało do Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Rysunek 7.7. Emigranci z Polski według wielkości miejscowości, z której wyjeżdżali (populacja miejscowości w tys.)



Źródło: P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Współczesne migracje z i do Polski – szanse i zagrożenia*, ZDS, Warszawa 2008.

W porównaniu z wcześniejszymi falami migracyjnymi zwiększony odpływ osób wykształconych do Wielkiej Brytanii nastąpił z województw na wschodzie Polski: podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego, ale także ze śląskiego, z pomorskiego i mazo-

Rysunek 7.8. Współczynniki selektywności migracji dla województw



Źródło: P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Współczesne migracje z i do Polski – szanse i zagrożenia*, ZDS, Warszawa 2008.

Współczynnik selektywności migracji dla województw pokazuje względną intensywność badanego zjawiska w danym regionie. Dodatnia wartość współczynnika wskazuje, że wyjazdy zagraniczne wpływają na populację danego regionu silniej niż w skali całego kraju. Wartość ujemna pokazuje, że migracje dotyczą regionu w stosunkowo niewielkim stopniu.

wieckiego (rysunek 7.8). W ostatnich latach wśród wyjeżdżających nieco zwiększył się (z 21% do 23,3%) odsetek mieszkańców dużych miast – o populacji powyżej 100 tys., a nieco zmalał udział mieszkańców wsi i mniejszych miast.

Rolnictwo ma coraz mniejsze znaczenie dla polskiej wsi

Wieś jest coraz mniej zależna od rolnictwa. Około 50% gospodarstw domowych na wsi to gospodarstwa bezrolne. Spada udział pracujących w rolnictwie, a obszary wiejskie są znacznie lepiej zintegrowane z krajowym rynkiem pracy.

Udział rolnych gospodarstw domowych na wsi spada (w 1988 r. było ich 59%, a w 2002 r. – 51%). Najszybciej przemiany te zachodziły w województwie łódzkim, mazowieckim i podlaskim.

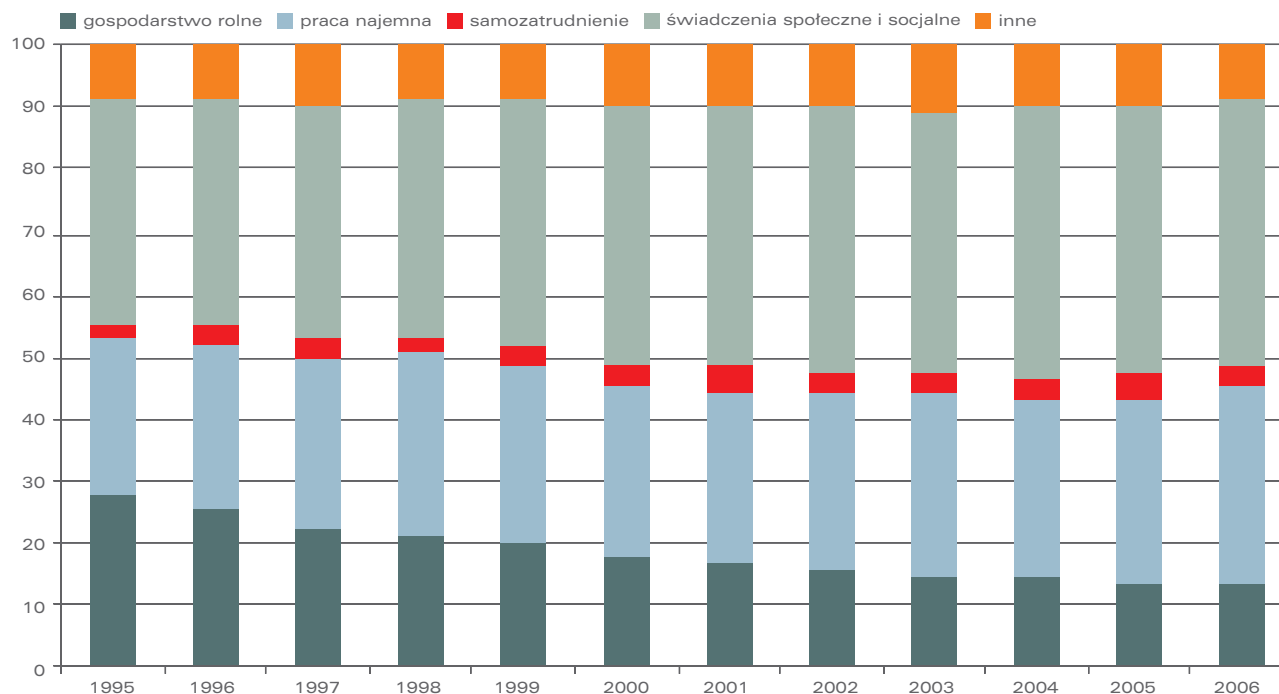
Według danych BAEL, udział pracujących w rolnictwie wśród ogółu pracującej ludności Polski zmniejsza się systematycznie z ponad 20% w połowie lat 90. XX w. do poniżej 15% w 2007 r. Obecnie w rolnictwie jest zatrudnionych około 2,2 mln osób (tj. około 1 mln osób mniej niż w połowie lat 90. XX w.).

Od początku lat 90. XX w. zmniejsza się udział dochodów z produkcji rolniczej w dochodach mieszkańców wsi (obecnie tylko około 14% dochodów pochodzi z rolnictwa). Z jednej strony wzrasta udział dochodów z pracy pozarolniczej (pracy najemnej i samozatrudnienia), z drugiej jednak zwiększa się uzależnienie wsi od transferów publicznych – wzrasta udział świadczeń socjalnych w dochodach gospodarstw wiejskich (rysunek 7.9). W 2006 r. około 50% dochodów rolnych pochodziło ze wsparcia środkami publicznymi (głównie unijnymi). Największą rolę we wsparciu dochodów rolników odgrywają obecnie dopłaty bezpośrednie.

Młodzi ludzie coraz częściej wybierają pracę poza rolnictwem. Według BAEL, w latach 2000–2007 udział rolników wśród młodych osób (15–34 lata) mieszkających na wsi spadł z 19% do 13%. Wzrósł w tym czasie udział młodzieży pracującej poza rolnictwem – z 34% do 39% oraz podejmującej naukę – z 25% do 29%.

Uzależnienie od transferów publicznych oraz bariery w zwiększaniu mobilności zawodowej i przestrzennej mieszkańców wsi powodują jednak, że proces dezagregacji zachodzi relatywnie powoli.

Rysunek 7.9. Źródła dochodów wiejskich gospodarstw domowych w latach 1995–2006 (dochód rozporządzalny = 100)



Źródło: D. Milczarek-Andrzejewska, P. Strawiński, *Zmiana struktury dochodów na wsi*, 2009.

Polska wieś nadrabia zapóźnienia cywilizacyjne

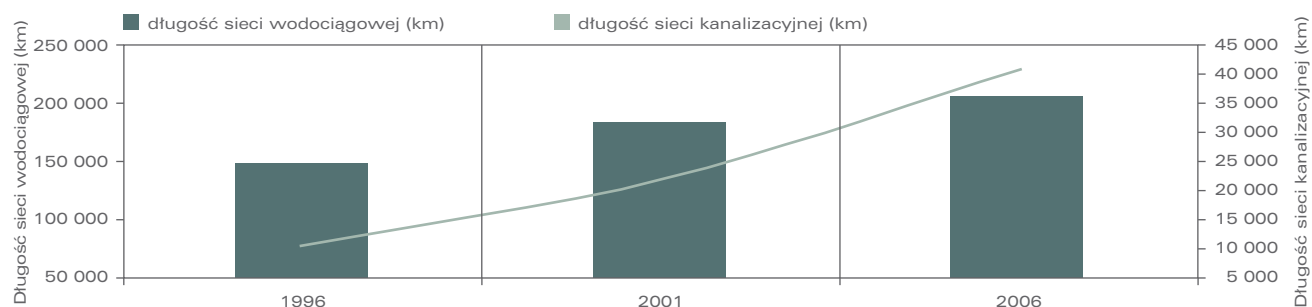
Pozytywne zmiany zachodzą najszybciej na obszarach powiązanych funkcjonalnie z miastami. Rośnie natomiast zróżnicowanie między tymi regionami a peryferyjnymi obszarami wiejskimi (oddalonymi od miast i charakteryzującymi się dużym udziałem niskotowarowych gospodarstw rolnych).

Dzięki własnym inwestycjom gmin, a także wielu programom pomocowym, poprawia się dostęp wsi do technologii informatycznych. Co trzecie gospodarstwo jest wyposażone w stacjonarny komputer, skomputeryzowana jest także większość szkół. W dalszym ciągu jednak tylko jedna czwarta mieszkańców wsi korzysta z Internetu, podczas gdy w miastach powyżej 500 tys. – ponad 60% (Diagnoza społeczna 2007).

W zakresie infrastruktury technicznej obszary wiejskie w Polsce dokonały w ostatnich latach skoku cywilizacyjnego. Dzięki wysiłkowi inwestycyjnemu gmin w ciągu dekady długość sieci wodociągowej na wsi wzrosła o blisko 60%, a długość sieci kanalizacyjnej – sześciokrotnie (rysunek 7.10). Brak kanalizacji jest jednak nadal problemem wielu gmin wiejskich, zwłaszcza o niskiej gęstości zaludnienia, w których budowa tradycyjnej sieci jest bardzo kosztowna. Obecnie prawie 90% gospodarstw domowych na wsi jest podłączonych do wodociągu.

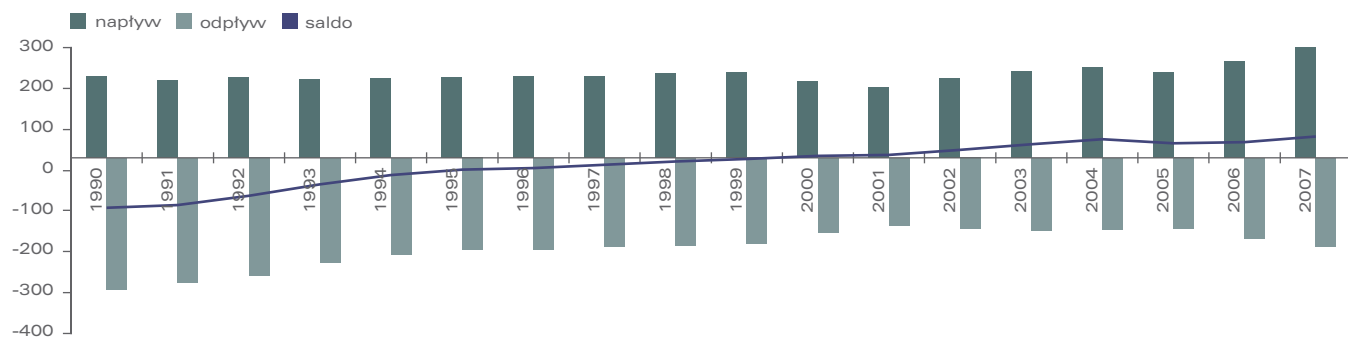
Od 2000 r. saldo migracji z miast na wieś jest dodatnie, co wynika głównie z procesu suburbanizacji. Dane GUS pokazują, że w latach 2000–2007 liczba ludności wsi wzrosła o około 216 tys. osób (podczas gdy w latach 1990–1999 spadła o około 480 tys. osób) (rysunek 7.11). Według prognoz, dodatnie saldo utrzyma się także w najbliższych latach. Natężenie migracji wewnętrznych jest jednak zróżnicowane regionalnie. Ujemne saldo charakteryzuje województwa: podlaskie i warmińsko-mazurskie.

Rysunek 7.10. Długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na wsi



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 7.11. Migracje wewnętrzne (napływ i odpływ ludności na wsi w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Różnice między wsią a miastem pozostają nadal znaczne

Mimo pozytywnych zmian zachodzących w ostatnich latach na obszarach wiejskich różnice między wsią a miastem pozostają znaczne. Dysproporcje dotyczą szczególnie dochodów, poziomu kapitału ludzkiego oraz dostępu do usług publicznych.

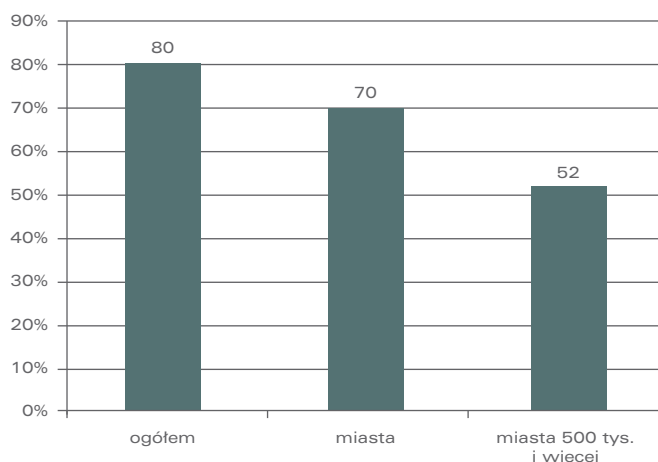
Mimo wzrostu dochodów po wejściu Polski do UE nadal utrzymuje się znaczna różnica dochodów między gospodarstwami domowymi na wsi i w mieście. Jest to szczególnie widoczne przy porównaniu dochodów mieszkańców wsi i mieszkańców wielkich miast (dochody gospodarstw wiejskich to około 50% dochodów gospodarstw wielkomiejskich) (rysunek 7.12).

Poziom wykształcenia mieszkańców wsi poprawia się szybciej niż w miastach, ale nadal pozostaje znacznie niższy. Niski poziom kapitału ludzkiego jest jedną z głównych barier w przekwalifikowaniu się osób zatrudnionych w rolnictwie.

Dane BAEL pokazują, że w 2007 r. osoby z wykształceniem średnim lub wyższym stanowiły około 43% pracujących na wsi (w miastach około 71%). Struktura wykształcenia mieszkańców wsi pracujących w rolnictwie w porównaniu z mieszkańcami wsi pracującymi poza rolnictwem jest mniej korzystna. Także wśród bezrobotnych i biernych zawodowo na wsi największą grupę stanowią osoby z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym.

Poważnym problemem obszarów wiejskich jest także ograniczony dostęp do usług publicznych, takich jak np. opieka przedszkolna. Ogromna dysproporcja w dostępności przedszkola w miastach i na wsi, zamiast ulegać osłabieniu, w ostatnich latach wzrasta. Zaledwie co piąte wiejskie dziecko chodzi do przedszkola (w miastach – 60%) (rysunek 7.13).

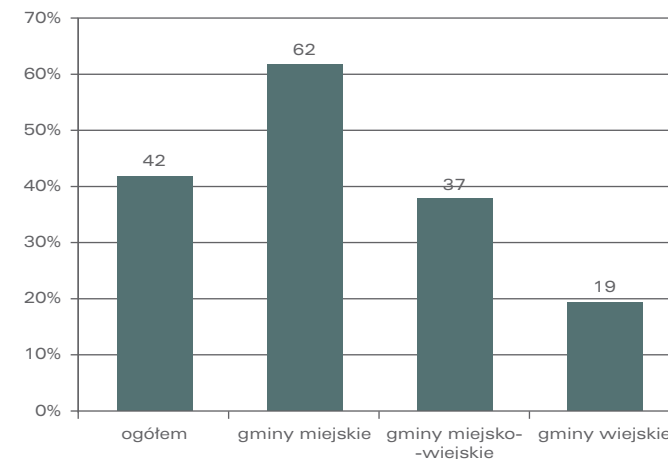
Rysunek 7.12. Relacja dochodów wiejskich gospodarstw domowych do dochodów gospodarstw ogółem, gospodarstw miejskich razem oraz gospodarstw wielkomiejskich w 2006 r.



Źródło: Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi, FDPA, Warszawa 2008.

Problemy te nie dotyczą obszarów wiejskich w takim samym stopniu. Wieś staje się coraz bardziej zróżnicowana. Niższy poziom dochodów i kapitału ludzkiego oraz gorszy dostęp do usług publicznych jest szczególnie widoczny na

Rysunek 7.13. Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola w 2006 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

tw. peryferyjnych obszarach wiejskich (oddalonych od większych miast, nieatrakcyjnych turystycznie czy takich, w których dominują małe, tzw. niskotowarowe gospodarstwa rolne).

Znaczna część obszarów wiejskich w Polsce może nie przystosować się do wymogów współczesnej gospodarki

Dostosowanie polskiej wsi do wymogów współczesnej gospodarki wymaga z jednej strony wzrostu konkurencyjności sektora rolnego (co pozwoli na poprawę dochodów producentów rolnych), a z drugiej – zmiany charakteru obszarów wiejskich (przez wzrost znaczenia pozarolniczych źródeł utrzymania).

W jednym ze scenariuszy program ESPON zalicza większość polskiego terytorium w perspektywie 2030 r. do wysokiego ryzyka „wiejskiej marginalizacji”. Pośród głównych przyczyn autorzy wymieniają duże rozdrobnienie polskiego rolnictwa (ESPON 2007).

Jedynie regiony zachodniej i północnej Polski o dużych komercyjnych gospodarstwach mogą wykorzystać szanse wynikające z bliskości metropolii i są w stanie sprostać rosnącej konkurencyjności na światowych rynkach rolnych.

Trudności w dostosowaniu mogą mieć szczególnie tereny południowo-wschodniej Polski, charakteryzujące się najmniejszymi gospodarstwami. W regionie tym najmniejszy jest też udział indywidualnych gospodarstw rolnych, w których głównym źródłem dochodu gospodarstwa domowego jest działalność rolnicza (rysunek 7.14).

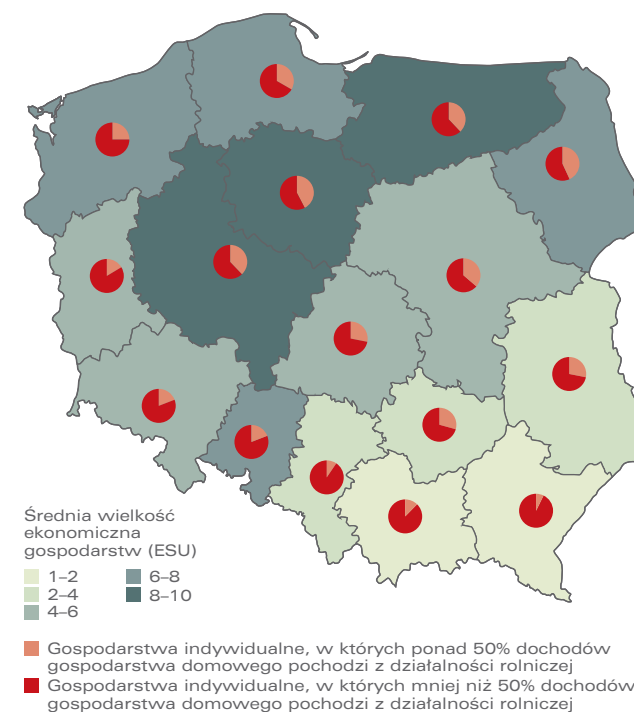
Największy udział gospodarstw indywidualnych, w których większość dochodów gospodarstwa domowego pochodzi z działalności rolniczej, cechuje tradycyjnie rolnicze województwa o relatywnie większych gospodarstwach: kujawsko-pomorskie, mazowieckie, podlaskie, wielkopolskie i warmińsko-mazurskie. Według ekspertów, jedynie największe gospodarstwa rolne (pod względem obszaru i wielkości ekonomicznej) wykorzystują środki unijne do celów rozwojowych. W mniejszych gospodarstwach

pomoc unijna łagodzi przede wszystkim trudną sytuację ekonomiczną i socjalną gospodarstw domowych rolników (FDPA 2008).

Zagrożenie stanowi również odpływ ludności z części obszarów wiejskich. Wieś opuszczają głównie osoby w wieku produkcyjnym. Według BAEL, w 2006 r. większość migrantów ze wsi do miast oraz za granicę stanowiły osoby w wieku 20–34 lat.

Polska Południowo-Wschodnia jest najbardziej narażona na znaczny odpływ ludności wiejskiej. Ujemne saldo migracji wewnętrznych charakteryzuje przede wszystkim peryferyjne obszary wiejskie – słabiej zurbanizowane tereny Polski Wschodniej i Północno-Wschodniej. Natomiast intensywność migracji zagranicznych w okresie poakcesyjnym była największa w województwach wschodnich i południowych (w gospodarstwach najmniejszych pod względem wielkości ekonomicznej) (Kaczmarczyk, Okólski 2008a).

Rysunek 7.14. Udział dochodów z działalności rolniczej a wielkość ekonomiczna gospodarstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Regiony metropolitalne będą się rozwijać szybciej niż reszta kraju

Wszystkie polskie regiony będą zmniejszać dystans rozwojowy do średniej UE, ale zróżnicowanie dochodu regionalnego w Polsce zwiększy się. Jednocześnie metropolie będą lokomotywami rozwojowymi dla obszarów funkcjonalnie z nimi powiązanych.

Polska, w porównaniu z lepiej rozwiniętymi krajami Europy, jest ciągle krajem w niewielkim stopniu zurbanizowanym. W polskich miastach mieszka 61% ludności kraju, podczas gdy dla krajów Europy Zachodniej współczynnik urbanizacji przekracza 76%, a dla całej Europy – 72%. Tymczasem we współczesnej gospodarce światowej dominującą rolę odgrywają miasta metropolitalne. Stanowią one bieguny przyciągające kapitał, pracowników i studentów, a także koncentrujące na swoim obszarze funkcje decyzyjne i administracyjne państw i biznesu. Siła oddziaływania metropolii wykracza poza formalne granice miejskie, stwarzając możliwości rozwoju mniejszym jednostkom położonym w najbliższym otoczeniu. Dzięki funkcjonalnym powiązaniom z metropolią mogą się rozwijać także całe regiony, choć procesy globalizacyjne sprawiają, że naturalne związki między wielkimi miastami a ich regionalnym otoczeniem ulegają osłabieniu na rzecz intensywniej współpracy między samymi metropoliami.

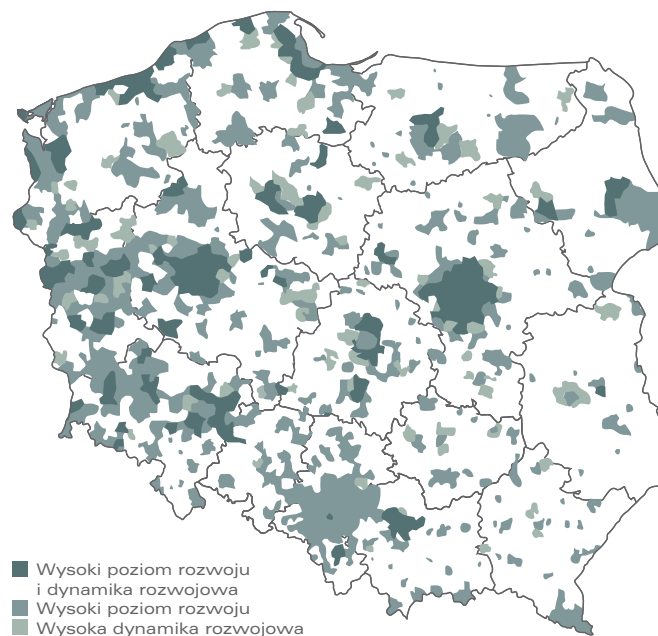
Najbardziej znaczącymi polskimi metropoliami, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne, są Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto (rysunek 7.15).

Polski system miejski należy uznać za policentryczny. Występuje w nim siedem aglomeracji o liczbie ludności przekraczającej 500 tys.: Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław, aglomeracja śląska oraz Trójmiasto. Stopień urbanizacji (a zwłaszcza metropolizacji) Polski jest jednak nierównomierny pod względem geograficznym. Oprócz Warszawy we wschodniej części kraju nie ma żadnego miasta o populacji większej niż 400 tys.

Jednym z aspektów potencjału rozwojowego miast jest ich pozycja w dziedzinie nauki. Tylko największe metropolie dysponują znaczącym potencjałem naukowym. W 2006 r. naukowcy z War-

szawy, Krakowa, Wrocławia i Poznania opublikowali najwięcej artykułów w prestiżowych czasopismach z tzw. listy filadelfijskiej. Ich dorobek stanowił około 60% liczby artykułów napisanych

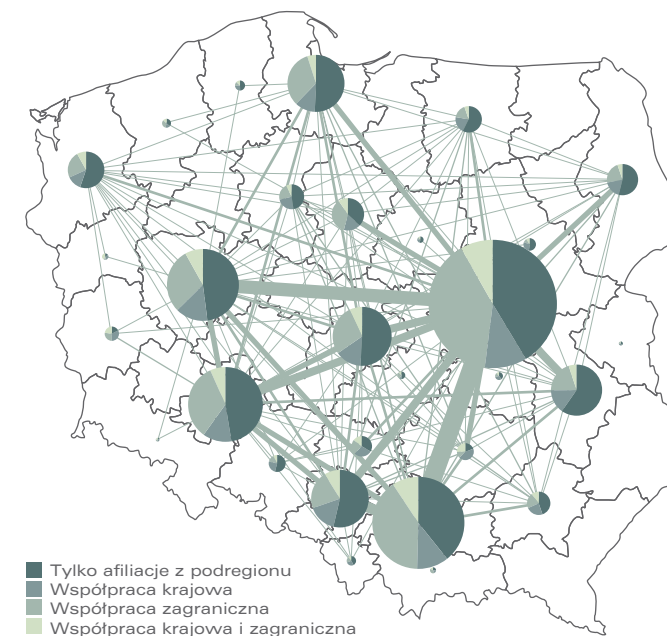
Rysunek 7.15. Obszary o wysokim poziomie i dynamice rozwoju w Polsce



Źródło: M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, MSWiA, Warszawa 2008.

w całym kraju. Co więcej, naukowcy z silnych ośrodków akademickich chętnie tworzą sieci współpracy, nawet jeśli ich miasta dzieli duża odległość.

Rysunek 7.16. Afiliacje polskich autorów artykułów w bazie Web of Science w 2006 r.

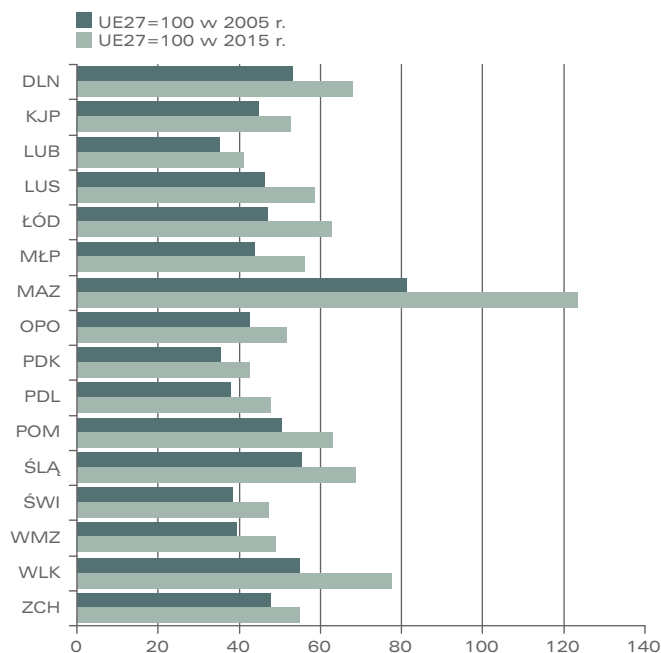


Źródło: A. Olechnicka, A. Płoszaj, *Polska nauka w sieci? Przestrzeń nauki i innowacyjności. Raport z badań*, MRR, Warszawa 2008.

Obecnie, mimo dysproporcji dotyczących wielu aspektów rozwoju, pod względem PKB na mieszkańca Polska jest krajem o umiarkowanym zróżnicowaniu międzyregionalnym. Jeśli zróżnicowanie mierzyć na poziomie NUTS2 (odpowiadającym polskim województwom), to większe nierówności występują we Włoszech, Niemczech, Belgii, Rumunii, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Czechach, na Węgrzech i Słowacji. Największe dochody w Polsce, w przeliczeniu na mieszkańca, osiągały w 2005 r. obszary metropolitalne wielkich miast (Warszawy i Poznań), aglomeracja śląska oraz obszary korzystające z dobrej (choć w dłuższym okresie niepewnej) koniunktury na rynku surowców, np. Legnica i Płock. Do najuboższych należą tereny w Polsce Wschodniej, przede wszystkim województwa lubelskie i podkarpackie. W ostatnich latach następuje coraz silniejsze różnicowanie się dochodów w różnych częściach Polski. Dynamicznego rozwoju doświadczają metropolie – szczególnie Warszawa, Wrocław, Poznań, Kraków i Trójmiasto, przy wyraźnie wolniejszym wzroście obszarów peryferyjnych. Wyjątkami od tej reguły są np. podregiony rzeszowski i kaliski, niemające charakteru metropolitalnego i pozbawione korzyści z wydobywania i przetwarzania surowców, a mimo to rozwijające się w relatywnie wysokim tempie.

Prognozy wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 r. wskazują, że województwo mazowieckie jako jedyne znacznie przekroczy średni poziom dochodu *per capita* dla UE27 (rysunek 7.17). Jednocześnie województwo to może osiągnąć dwukrotność PKB na mieszkańca dla całej Polski (rysunek 7.18). Trzeba przy tym zaznaczyć, że szybki wzrost na Mazowszu będzie dotyczył przede wszystkim obszaru metropolitalnego Warszawy i należy się spodziewać, że podobnie jak dziś, województwo mazowieckie będzie silnie wewnętrznie zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Najstabilniej rozwinięte regiony osiągną w 2015 r. poziom PKB na mieszkańca równy około 50% unijnej średniej (a więc zbliżony do dzisiejszej relacji PKB na mieszkańca całej Polski do średniej UE27). W ramach go-

Rysunek 7.17. Poziom PKB na mieszkańca

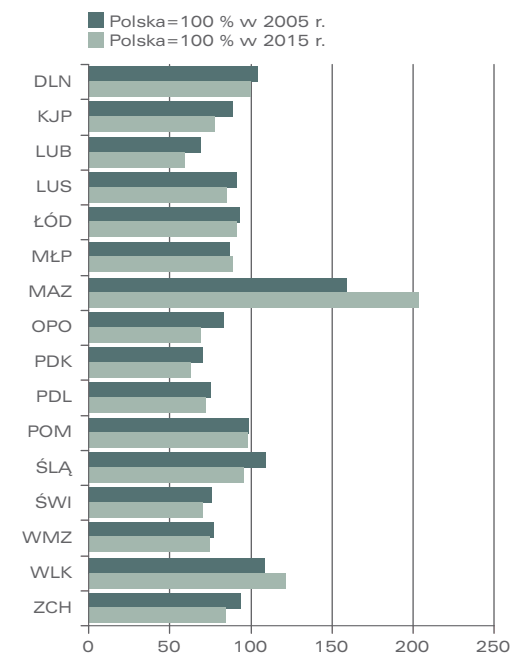


Źródło: M.Herbst, Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 r., *Studia Regionalne i Lokalne*, 2/2008.

Każda kreska oznacza poziom PKB na mieszkańca danego regionu w stosunku do średniej UE27 w 2005 (ciemny odcień) i 2015 r. (jasny odcień).

spodarki krajowej różnice międzyregionalne będą rosnąć, gdyż regiony metropolitalne będą się rozwijały szybciej niż reszta kraju. W obecnej fazie dynamiczny rozwój Polski musi wiązać się z polaryzacją dochodów między regionami. Ce-

Rysunek 7.18. Poziom PKB na mieszkańca



Źródło: M.Herbst, Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 r., *Studia Regionalne i Lokalne*, 2/2008.

Każda kreska oznacza poziom PKB na mieszkańca danego regionu w stosunku do PKB na mieszkańca Polski w 2005 (ciemny odcień) i 2015 r. (jasny odcień).

lem polityki spójności powinno być nie tyle bezpośrednie wyrównywanie poziomu rozwoju, ile wzmacnianie wewnętrznego potencjału rozwojowego słabszych regionów, by ograniczyć skalę polaryzacji w długim okresie.

Peryferyjność, w kontekście poziomu rozwoju lokalnego, nie dotyczy wyłącznie obszarów przygranicznych i najbiedniejszych regionów, ale także niektórych terenów położonych w stosunkowo dobrze rozwiniętych województwach

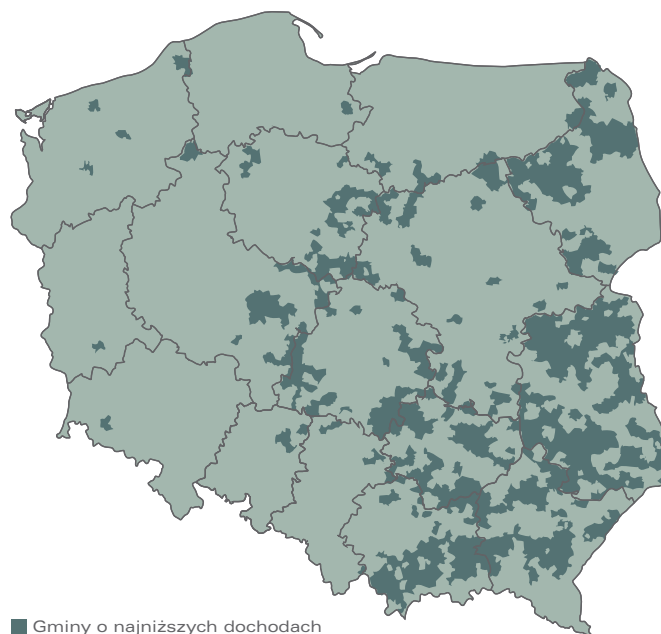
Wśród obszarów uchodzących w połowie lat 90. za ubogie obserwujemy dziś zarówno przypadki stagnacji, jak i przykłady dynamicznej poprawy kondycji gospodarczej.

Przestrzenna polaryzacja rozwoju ma wieloraki charakter. Ujęcie subregionalne (na poziomie jednostek statystycznych Unii Europejskiej NTS3) pozwala dostrzec, że w latach 1995–2005 najmniejsze przyrosty produktu brutto osiągnęły podregiony położone bezpośrednio przy wschodniej granicy Polski: białoskopodlaski, krośnieńsko-przemyski i chełmsko-zamojski. Są to obszary, które już w połowie lat 90. XX w. charakteryzowały się najniższym poziomem dochodu regionalnego na mieszkańca. Mamy zatem do czynienia z wyraźnym traceniem dystansu względem szybko rozwijających się części kraju. Poniżej przeciętnego tempa wzrostu rozwijały się także inne obszary położone na geograficznych peryferiach, np. podregion nowosądecki czy krośnieńsko-przemyski (patrz rysunek 7.20 – czerwona ramka).

Peryferyjność może dotyczyć także obszarów o relatywnie centralnej lokalizacji, ale znajdujących się poza strefą korzystnego oddziaływania metropolii i charakteryzujących się brakiem funkcjonalnych powiązań z wielkimi miastami. Do obszarów tracących dystans rozwojowy w okresie 1995–2005 należały podregiony: ełcki, słupecki i toruńsko-włocławski.

Niektóre z najuboższych i najwolniej rozwijających się gmin w Polsce są położone tuż za granicami obszarów metropolitalnych. W ten sposób ujawnia się efekt „wyptukiwania zasobów” dotyczący obszarów w zasięgu oddziaływania wielkiego miasta, ale zbyt od niego odległych (lub trudno dostępnych), aby czerpać korzyści gospodarcze z tego sąsiedztwa. Wyróżnienie na mapie Polski 20% gmin najuboższych pod względem osiąganych przez samorząd dochodów własnych na mieszkańca daje w efekcie obraz dwóch „pierścieni ubóstwa”: pierwszego, o promieniu ok. 60 km, otaczającego Warszawę i drugiego, o promieniu 20–30 km wokół Łodzi

Rysunek 7.19. 20% gmin o najniższych dochodach własnych w przeliczeniu na mieszkańca w 2006 r.



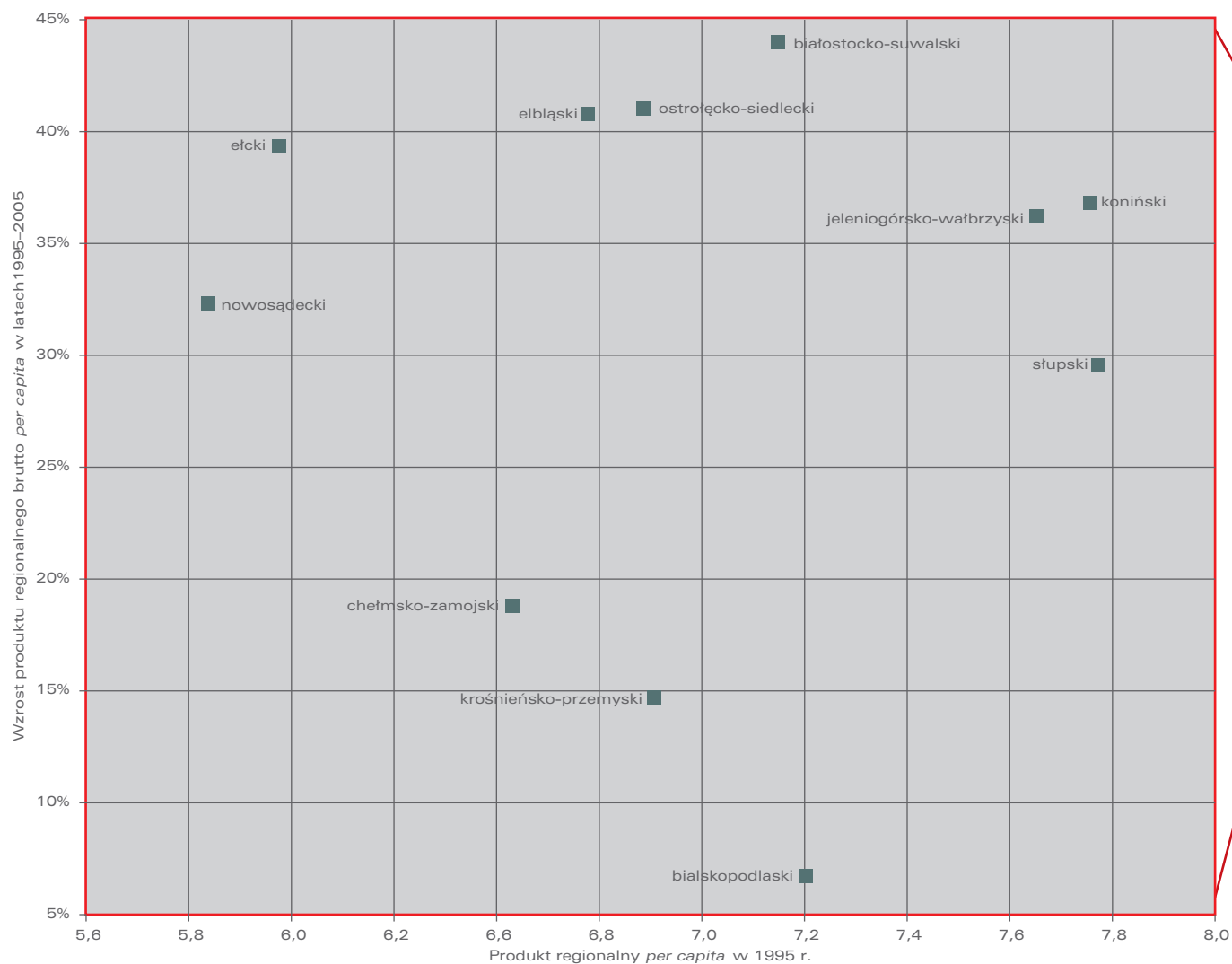
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

(rysunek 7.19). Zjawisko to jest tak dobrze widoczne dla tych dwóch miast, gdyż mamy tu do czynienia z silnymi metropoliami, których otoczenie regionalne ma relatywnie niski potencjał ekonomiczny. Pierścień jest w istocie granicą „dobroczynnego” oddziaływania miasta na region. Gminy należące do pierścienia są już zbyt oddalone od metropolii, by korzystać z lokalizacji na swoim terenie przedsiębiorstw lub z podmiejskiego budownictwa, a jednocześnie nie należą do żadnego innego układu rozwojowego.

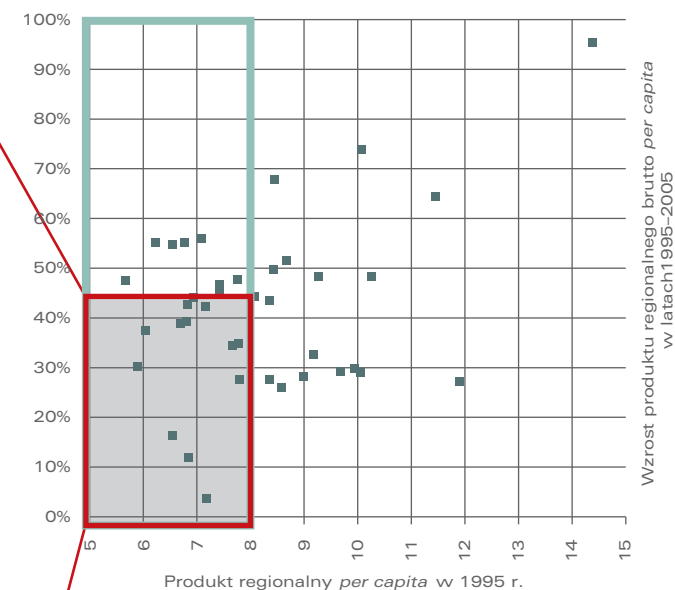
Zasięg terytorialny pozytywnego oddziaływania metropolii może się zwiększyć zarówno na skutek ekspansji przestrzennej samego miasta, jak i dzięki lepszej dostępności transportowej jego peryferii. Nieprzypadkowo „pierścienie ubóstwa” ulegają przerwaniam w miejscach przebiegu dróg o ponadlokalnym znaczeniu. Należy dążyć do integracji dalekich peryferii metropolii z miastami centralnymi, by umożliwić wahadłowe dojazdy do pracy z tych terenów, a także by wzmocnić ich funkcję rekreacyjną. Może się to dokonać dzięki rozwojowi sieci transportowej wokół wielkich miast.

W Polsce występują także obszary, które w połowie lat 90. ubiegłego wieku należały do najuboższych w kraju, jednak w ostatnim dziesięcioleciu stopniowo poprawiały swoją pozycję pod względem produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca, osiągając ponadprzeciętną stopę wzrostu (zielona ramka na rysunku 7.20). Należą do nich podregiony: radomski, kaliski i rzeszowsko-tarnobrzeski. Z kolei podregiony: świętokrzyski, lubelski i białostocko-suwański są przykładami obszarów o stosunkowo niskim poziomie dochodu brutto w 1995 r., utrzymujących jednak stały dystans rozwojowy do zamożniejszych regionów dzięki tempu wzrostu zbliżonemu do średniej krajowej.

Rysunek 7.20. Wzrost produktu podregionów brutto *per capita* w latach 1996–2005 – obszary o niskim poziomie (w tys. zł) i dynamice przyrostu produktu (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Zarówno przykłady lokalnego sukcesu, jak i przypadki pogłębiającej się peryferyjności (widoczne w skali podregionów na rysunku 7.20) mogą być wykorzystane jako źródło wiedzy o efektywności różnych metod stymulowania rozwoju oraz wpływie zewnętrznych uwarunkowań na sukces lokalny. Na poziomie gmin, powiatów i województw historii sukcesu, zwłaszcza polegającego na przełamywaniu obiektywnych ograniczeń rozwojowych, dostarczają cennych informacji o dobrych praktykach w zarządzaniu publicznym. Rozpowszechnianie informacji o udanych, innowacyjnych przedsięwzięciach, zarówno w samorządzie terytorialnym, administracji państwowej, jak i na styku sektora publicznego i prywatnego, powinno zwiększyć szanse rozwojowe obszarów pozostających dziś daleko za liderami wzrostu.

Narasta problem peryferii rozwojowych wewnątrz wielkich miast

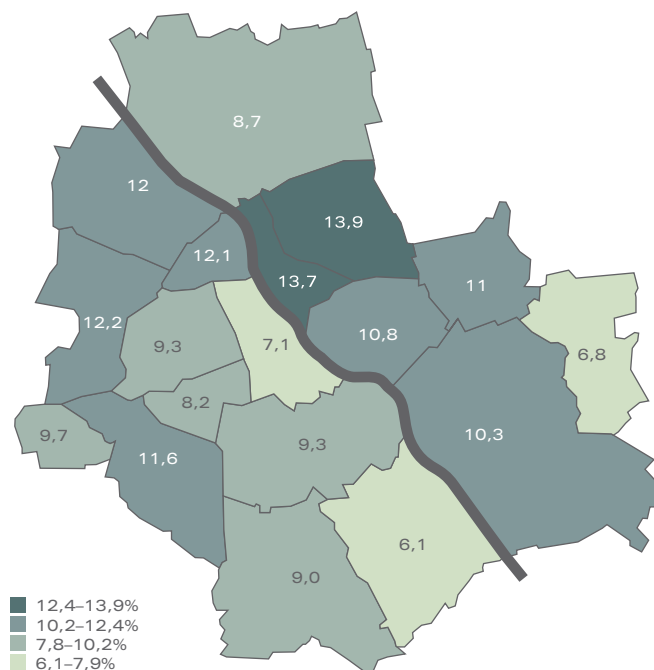
Nierówności rozwojowe wewnątrz wielkich metropolii są często głębsze i stwarzają bardziej bezpośredni kontrast niż różnice między regionami kraju lub na osi miasta–obszary wiejskie.

Również peryferie wewnątrzmięskie mają terytorialny wymiar. Istnieją utrwalone podziały na dobre i złe dzielnice oraz rejony, które znajdują odzwierciedlenie np. w cenach nieruchomości. Niekiedy podziały miasta funkcjonują w świadomości społecznej silniej, niż uzasadniałoby to porównanie danych statystycznych o jakości życia. Przeważnie jednak opinie o dzielnicach miast znajdują odzwierciedlenie w statystykach. W Warszawie panuje zła opinia o Pradze Północ i Targówku. W tych dzielnicach odsetek wydatków publicznych przeznaczanych na pomoc społeczną jest dwukrotnie wyższy niż w Śródmieściu czy w Wilanowie (rysunek 7.21).

Przejawem pogłębiających się kontrastów miejskich, a także dysfunkcji miasta jako przestrzeni publicznej, jest tworzenie zamkniętych osiedli mieszkaniowych z własnym systemem bezpieczeństwa, a niekiedy ze sklepami i z usługami. Warszawa cechuje się wyjątkowym w skali Europy nasyceniem ogrodzonych osiedli. W 2005 r. było ich w stolicy Polski ponad 200 (Gąsior-Niemiec i in. 2007). Według badań EUROREG UW z 2008 r. w takich osiedlach mieszkało już około 20% mieszkańców stolicy, najwięcej na Kabatach (44,8%), a najmniej na Bemowie (7,2%).

Różnice w potencjale rozwojowym i jakości życia w wielkich miastach mogą być znaczące. Wyniki egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjum w 2007 r. dla śródmieścia Warszawy są średnio o 7 punktów procentowych (25%) wyższe niż na Pradze Północ. To bardzo dużo, biorąc pod uwagę, że zróżnicowanie średnich wyników między polskimi gminami

Rysunek 7.21. Udział wydatków publicznych przeznaczonych na pomoc społeczną według dzielnic Warszawy (2006 r.)



Źródło: A. Giza-Poleszczuk z zespołem, *Kapitał społeczny Warszawy*, 2008.

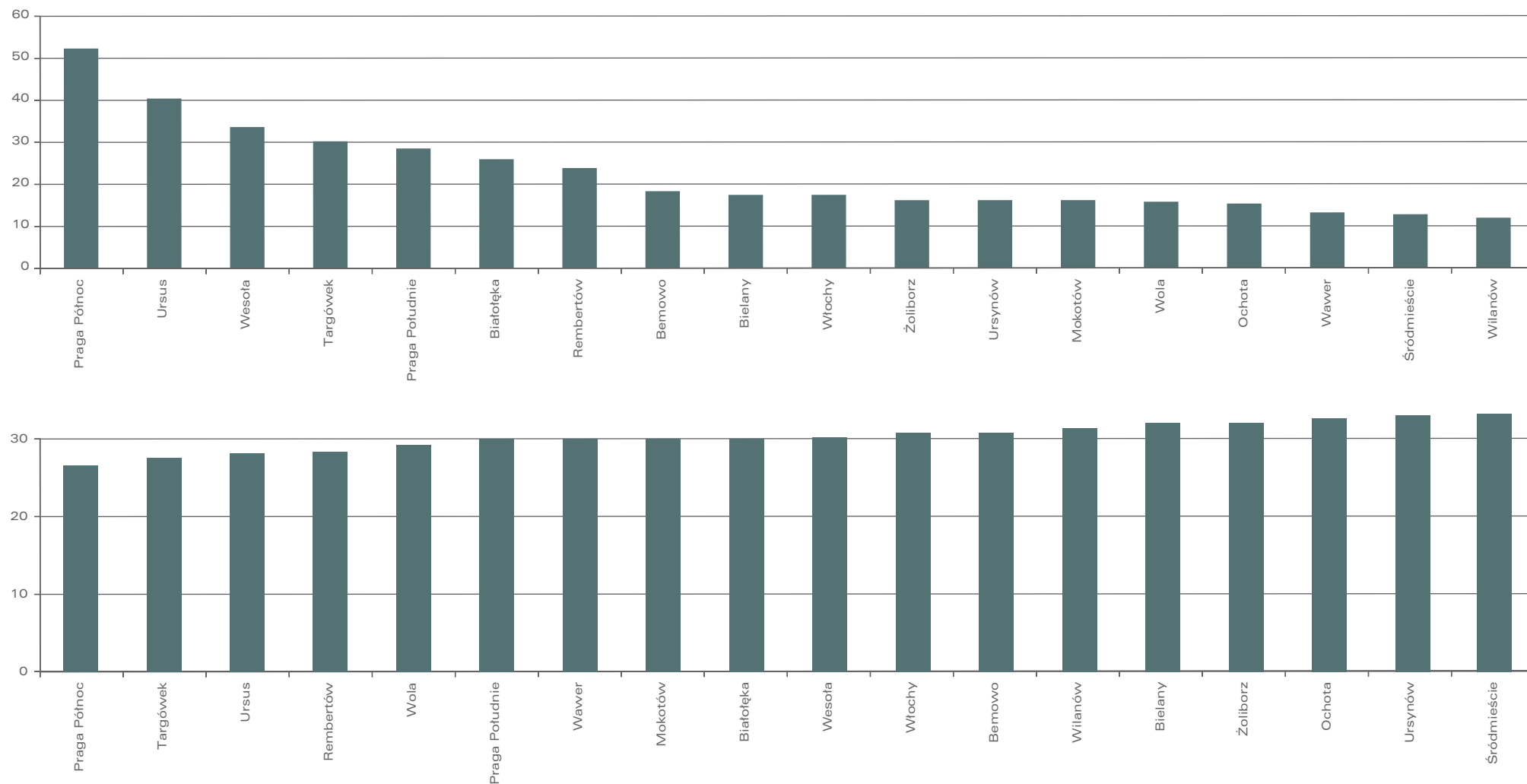
Rysunek 7.22. Warszawskie „osiedle grodzone”



Źródło fotografii: A. Gąsior-Niemiec i in., *Grodzenie miasta: casus Warszawy*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2/2007.

wynosi ok. 2 punktów, różnica zaś między przeciętnymi osiągnięciami uczniów na wsi i w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców to niespełna 3 punkty. Jeszcze większe różnice istnieją w zakresie wyposażenia warszawskich szkół w komputery. W roku szkolnym 2005/2006 Praga Północ charakteryzowała się czterokrotnie niższym wskaźnikiem dostępności komputera w szkole niż Śródmieście i Wilanów (rysunek 7.23).

Rysunek 7.23. Liczba uczniów przypadających na jeden komputer w szkole w roku szkolnym (na górze) oraz przeciętny wynik ucznia w części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w 2006 r. (na dole), według dzielnic Warszawy



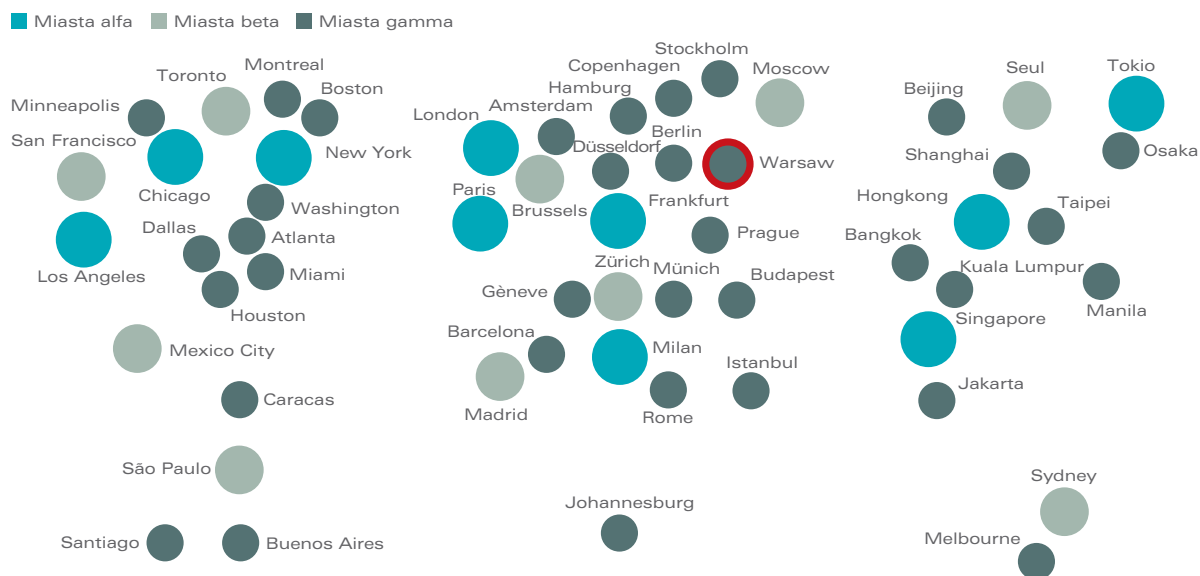
Źródło: Polityka edukacyjna m.st. Warszawy (2007).

Jeśli polskie metropolie mają być lokomotywami rozwojowymi dla całego kraju, muszą być konkurencyjne w skali międzynarodowej

„Jesteśmy krajem opóźnionej urbanizacji, o mało konkurencyjnej w Europie bazie ekonomicznej miast, niezłym kapitale ludzkim, ale miernym kapitale społecznym i niskiej jakości przestrzeni miejskiej” (Furman 2004).

Śśród polskich miast Warszawa, Kraków i Wrocław są najbardziej rozpoznawane i najczęściej uwzględniane w międzynarodowych analizach porównawczych. Choć konkurencyjność polskich metropolii rośnie, to jednak z punktu widzenia inwestorów zagranicznych głównym atutem pozostają niskie koszty prowadzenia działalności. W niedawnym rankingu *European Cities&Regions of the Future 2008/2009* (FDI Magazine) Warszawa, Kraków i Wrocław zajęły pierwsze trzy miejsca w kategorii efektywności kosztowej. Jednak żadne polskie miasto nie znalazło się w czołowej dziesiątce obliczanej według takich kryteriów, jak jakość życia, jakość infrastruktury, jakość zasobów ludzkich czy klimat dla biznesu. Z kolei w opublikowanym w sierpniu 2008 r. *Global Urban Competitiveness Report* Warszawa uzyskała 19. miejsce w światowym rankingu pod względem atrakcyjności dla międzynarodowych przedsiębiorstw. Tymczasem w rankingu jakości życia Mercer Consulting stolica Polski znalazła się na 85. miejscu wśród 215 miast świata, za Pragę, Budapesztem, Lublana i Wilnem. Oprócz nadal niskich kosztów działalności gospodarczej polskie miasta mają do zaoferowania znaczne zasoby kapitału ludzkiego – efekt polskiego boomu edukacyjnego. Natomiast słabą stroną krajowych metropolii jest niska jakość przestrzeni publicznej – jej zagospodarowania i estetyki. Niska jakość tej przestrzeni prowadzi często do jej prywatyzacji i do przestrzennej segregacji, co pogłębia stratyfikację społeczną i ogranicza zewnętrzną atrakcyjność miasta. Czynniki te mają istotne znaczenie dla oceny miasta przez inwestorów z wysokiego segmentu gospodarki (innowacyjnych, konkurujących jakością i nowością), a także dla rozwoju metropolii jako siedziby międzynarodowych organizacji, miejsca spotkań i prestiżowych imprez. Wydaje się, że świadomość tej kwestii wśród elit samorządowych jest ciągle niska. Pod koniec 2006 r. mniej niż 30%

Rysunek 7.24. Warszawa jest sklasyfikowana przez Globalization and the World Cities Research Network jako miasto światowe trzeciego rzędu (gamma), na równi ze Sztokholmem, Rzymem, Pekinem, Montrealem i Bangkokiem.



Źródło: Globalization and the World Cities Research Network (www.gawc.org).

powierzchni miast metropolitalnych w Polsce było objęte obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Ważną cechą współczesnej metropolii światowej jest współpraca z innymi metropoliami polegająca m.in. na wymianie

doświadczeń z dziedziny zarządzania publicznego, wykorzystywaniu komplementarności funkcji, współdziałaniu instytucji naukowych. Tymczasem w Polsce współpraca między wielkimi miastami jest bardzo ograniczona. Dotyczy to w szczególności

działań samorządów terytorialnych, ale także sektora prywatnego. Jedną z przyczyn są niskiej jakości połączenia transportowe między polskimi metropoliami. Dojazd koleją z Warszawy do Łodzi zajmuje dziś nie mniej niż półtorej godziny, a z Warszawy do Wrocławia – ponad pięć godzin.

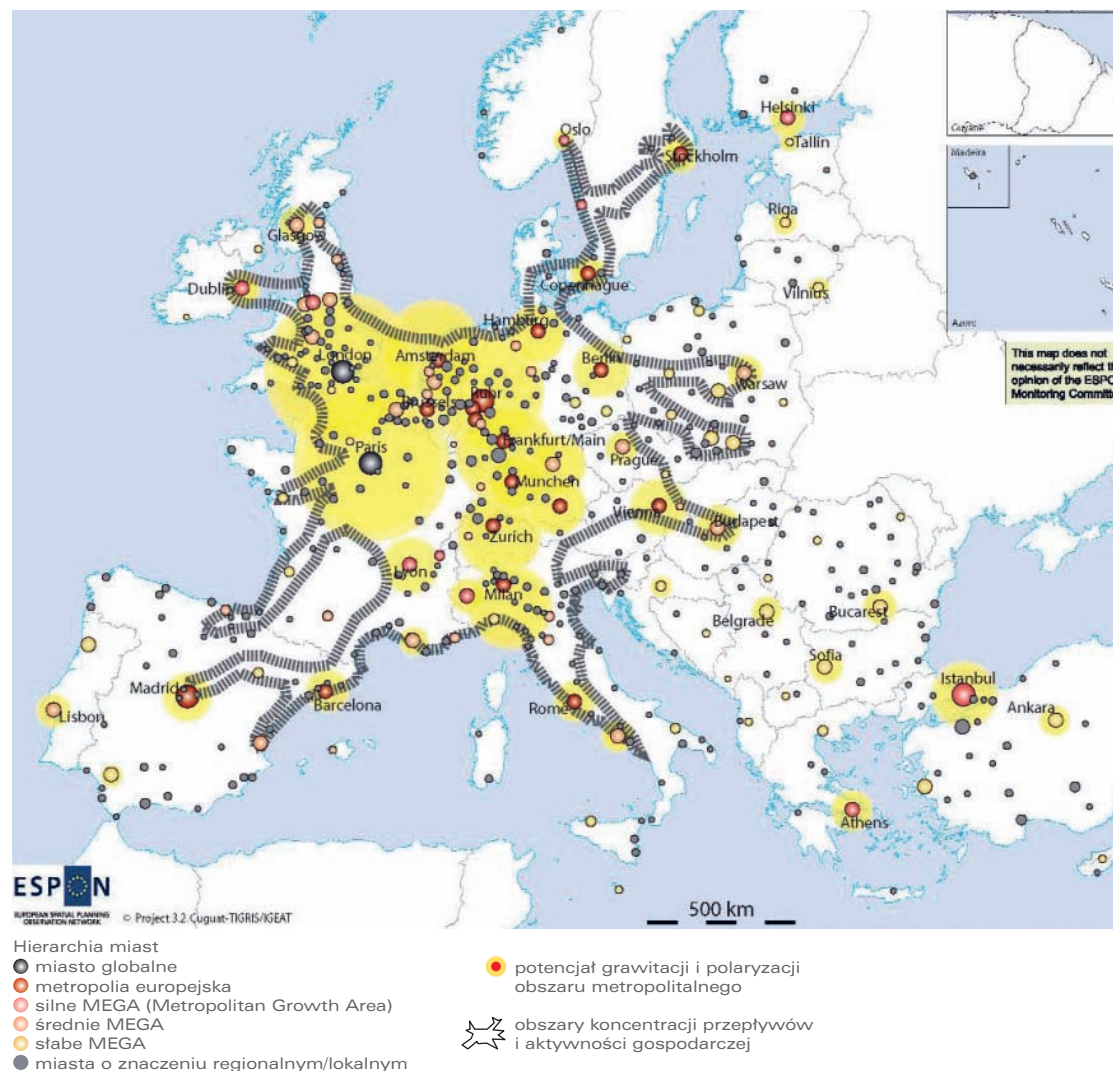
Dla rozwoju polskich miast ważna jest rola, jaką będą grać w europejskiej sieci metropolii.

Według prognoz programu ESPON kontynuacja obecnych trendów doprowadzi w 2030 r. do znaczącej koncentracji działalności ekonomicznej w tzw. pentagonie (obszarze między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium a Hamburgiem). Polska będzie powiązana z centrum gospodarczym Europy dwoma korytarzami „wysokiej aktywności”. Pierwszy z nich obejmie Warszawę, Poznań i Łódź, drugi – Wrocław, aglomerację śląską i Kraków. Wszystkie wymienione miasta, oprócz Warszawy, będą w 2030 r. należeć do kategorii słabych obszarów metropolitalnych (*weak MEGA*), podczas gdy dla stolicy Polski jest przewidywany status średniego obszaru metropolitalnego (*potential MEGA* – rysunek 7.25).

Program ESPON przedstawia także scenariusze alternatywne do ekstrapolacji trendów. Wnioski z tych prognoz są niekorzystne dla polskich miast. Zaostrożona konkurencja rozwojowa, ograniczenie funduszy strukturalnych UE i skierowanie ich w większym stopniu na badania i rozwój, edukację i budowanie potencjału ICT będzie, zdaniem ekspertów ESPON, skutkowało marginalizacją polskich metropolii i silniejszą koncentracją aktywności i współpracy w pentagonie. Natomiast koncentracja polityki UE na celach związanych ze spójnością ekonomiczną i poprawą jakości życia w najuboższych regionach obecnej wspólnoty (a także rezygnacja z jej dalszego rozszerzania) będzie, według ESPON, oznaczała relatywnie silniejszą pozycję polskich miast w europejskiej sieci metropolii. Oznacza to, że Polska powinna intensywnie inwestować w konkurencyjność i wewnętrzny potencjał swoich największych miast, aby sprostać możliwym wyzwaniom.

ESPON (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej) jest programem badawczym UE, którego celem jest systematyczne dostarczanie nowej wiedzy na temat trendów w rozwoju terytorialnym Europy oraz wpływu wdrażanych polityk na regiony i obszary europejskie. Program rozpoczął się w 2002 r. i jest finansowany częściowo ze środków Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III, a częściowo przez kraje członkowskie oraz Islandię, Norwegię i Szwajcarię.

Rysunek 7.25. Struktura przestrzenna i hierarchia miast w Europie w 2030 r. – scenariusz kontynuacji trendu



Źródło: Territorial futures, Spatial scenarios for Europe, ESPON 2007.

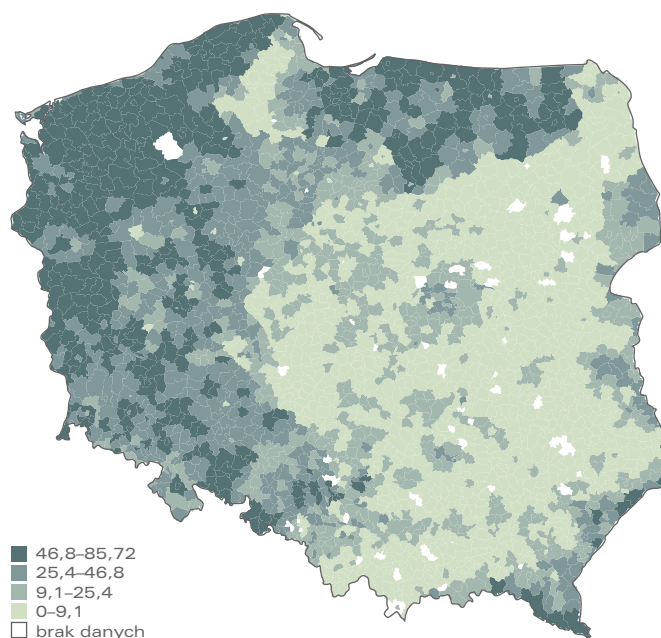
Społeczne koszty restrukturyzacji obejmują dziedziczenie niskiego statusu społeczno-ekonomicznego i bierności z pokolenia na pokolenie

Negatywne efekty restrukturyzacji są odczuwane przede wszystkim w społecznościach związanych z dawnymi PGR-ami i na niektórych obszarach uprzemysłowionych.

Upadek PGR-ów był nieuniknioną konsekwencją wprowadzenia zasad wolnorynkowych w polskiej gospodarce. Jednak w wielu polskich gminach, w których cały rynek pracy i relacje społeczne były oparte na państwowych gospodarstwach rolnych, likwidacja tych przedsiębiorstw przyczyniła się do daleko idącej degradacji materialnej i obyczajowej części mieszkańców. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że tak gwałtowne zamknięcie PGR-ów, a także niektóre formy późniejszego wspomagania ich pracowników, np. przez przekazywanie na własność mieszkań we wsiach popegeerowskich, sprawiły, że problemy społeczne na tych obszarach są dziś głębsze. Według badań nad byłymi robotnikami rolnymi, znaczną część społeczności popegeerowskiej nadal cechuje bezradność wobec nowej rzeczywistości, frustracja i poczucie krzywdy.

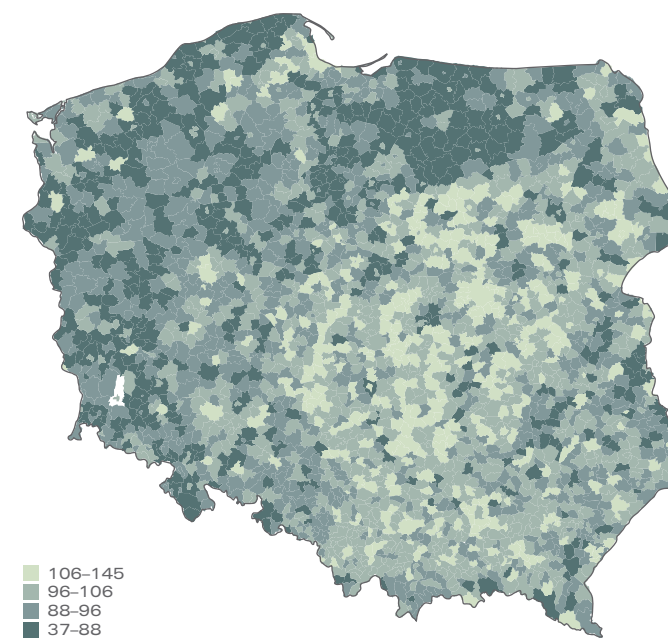
Negatywne efekty społeczne upadku PGR-ów okazały się bowiem bardzo trwałe. Obszary uzależnione kiedyś od kolektywnych form rolnictwa do dziś cechuje relatywnie wysoka stopa bezrobocia. Skutki tych wydarzeń obciążają już następne pokolenie mieszkańców. Wskazują na to złe (gorsze nawet, niż wynikałoby to z niskiego wykształcenia rodziców) wyniki uczniów na egzaminach szkolnych na terenach popegeerowskich (zob. rysunek 7.27). Efekt dziedziczenia jest w pewnej mierze wynikiem błędów w polityce zatrudnienia, która koncentrowała się na nieskutecznym dążeniu do przywrócenia bezrobotnych do pracy, pozostawiając młode pokolenie bez należytego wsparcia. Polityka wspierania społeczności popegeerowskich powinna być bardziej nakierowana na stwarzanie szansy nowemu pokoleniu niż tylko skupiona na przywracaniu do zatrudnienia osób, które utraciły pracę.

Rysunek 7.26. Udział użytków rolnych nienależących do rolników indywidualnych w powierzchni gminy w 1992 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 7.27. Przeciętne wyniki egzaminu gimnazjalnego (część matematyczno-przyrodnicza) w gminach w latach 2002-2006 (przeciętny wynik ucznia w Polsce = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CKE.

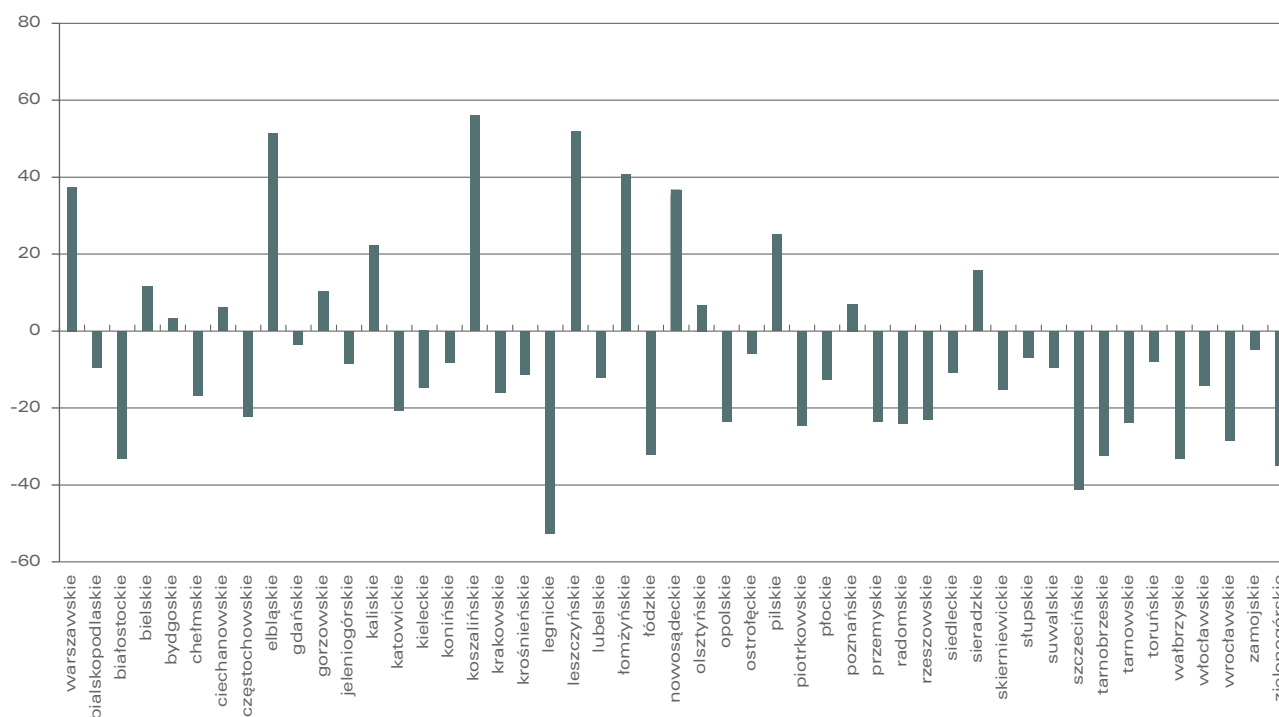
Długotrwałe skutki restrukturyzacji przemysłu w Polsce są terytorialnie zróżnicowane

Niekorzystne zmiany w pierwszych latach transformacji gospodarczej Polski w nierównym stopniu dotknęły poszczególnych obszarów kraju. W szczególnie trudnej sytuacji znaleźli się mieszkańcy tych terenów, na których lokalny rynek pracy pozostawał zdominowany przez nieefektywne, niezdolne do funkcjonowania na wolnym rynku państwowe przedsiębiorstwa.

Załamaniem przeżyły rynki pracy oparte na przemyśle wydobywczym, hutniczym, włókienniczym, zbrojeniowym. Znaczącego spadku produkcji przemysłowej i strukturalnego bezrobocia doświadczyły Górný i Dolny Śląsk, obszar COP, obszar dawnego województwa łódzkiego, białostockiego i szczecińskiego (zob. rysunek 7.28).

Obszary te w różnym stopniu przystosowały się do zmieniomych warunków gospodarczych w późniejszym okresie. Niektóre ośrodki wybrały drogę transformacji i dywersyfikacji lokalnej gospodarki (np. Kalisz, Rybnik, Rzeszów, Białystok, Ostrowiec Świętokrzyski). Inne nie są w stanie otrząsnąć się po upadku głównych pracodawców (np. Starachowice, Pionki). Specyficzna jest sytuacja miast górniczych (takich jak Jastrzębie-Zdrój). Dobra koniunktura w przemyśle wydobywczym odsunęła tu groźbę społeczno-gospodarczej katastrofy, jednak trwanie w monokulturowej gospodarce i brak działań dywersyfikacyjnych stwarzają obawy, że konieczność gwałtownej restrukturyzacji niebawem powróci.

Rysunek 7.28. Zmiana wielkości produkcji sprzedanej (%) w pierwszych latach transformacji (1990–1995) według dawnych województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

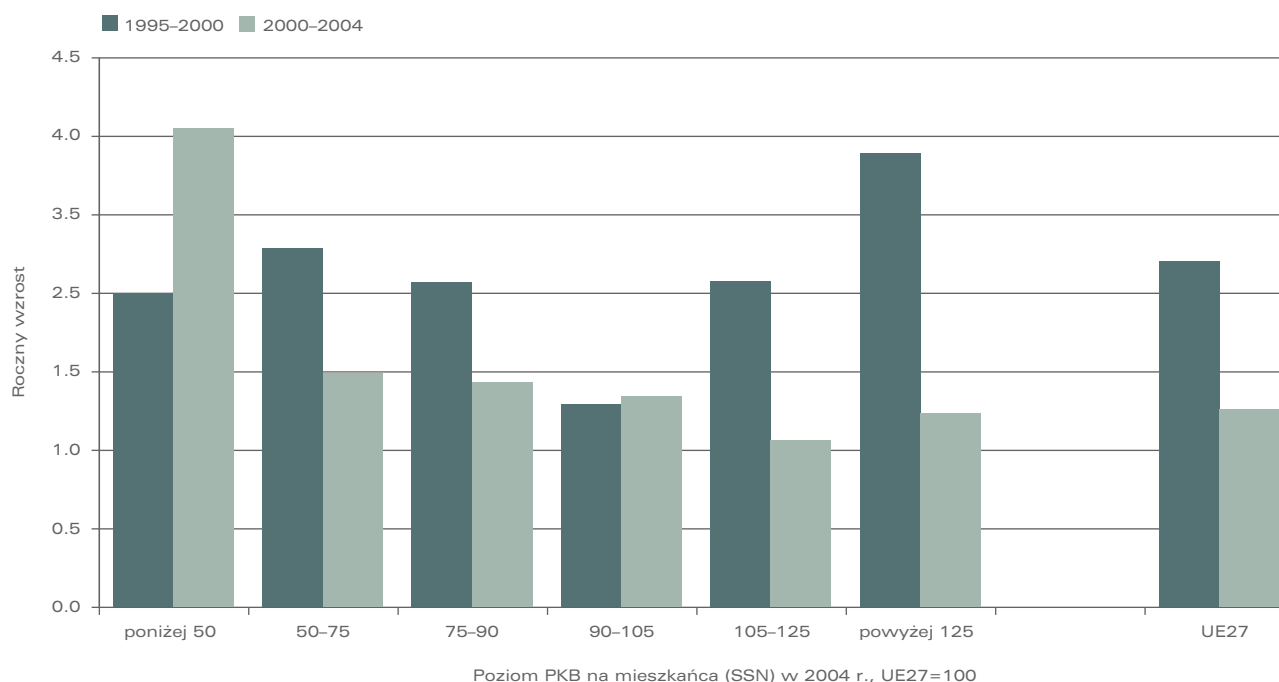
Trudno jest skutecznie stymulować rozwój obszarów opóźnionych

Skuteczność pomocy zewnętrznej dla regionów zależy w dużym stopniu od ich własnego potencjału i sprawności instytucjonalnej. Badania potwierdzają, że inwestycje w kapitał ludzki mają trwalszy wpływ na rozwój regionalny niż wydatki na infrastrukturę techniczną.

Historia polityki spójności UE pokazuje, że pomoc regionom słabiej rozwiniętym jest trudnym zadaniem, efektywność zaś wydawanych na ten cel środków nie jest oczywista. Wprawdzie w ostatnim okresie najuboższe regiony UE rozwijają się najszybciej, jednak niski wyjściowy poziom ich dochodów sprawia, że nawet relatywnie szybszy wzrost nie gwarantuje faktycznego zmniejszenia różnic w stosunku do poziomu życia w najzamożniejszych regionach. Zdaniem wielu badaczy, dyskusyjne jest także, czy zewnętrzna pomoc może przyczynić się do trwałego przyspieszenia wzrostu gospodarczego obszarów słabo rozwiniętych. Zwraca się uwagę, że z 44 regionów zidentyfikowanych w 1989 r. jako obszary celu 1 (PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE) 43 pozostawały w tej grupie także 14 lat później, w przededniu rozszerzenia Unii o Polskę i dziewięć innych krajów (Rodriguez-Pose, Fratesi 2004).

Autorzy kolejnych raportów Komisji Europejskiej na temat spójności gospodarczej i społecznej zauważają, że obserwowana w ostatnich latach konwergencja (czyli zmniejszanie się różnic w PKB na mieszkańca) na poziomie regionalnym wynika w dużej mierze z szybszego rozwoju uboższych krajów UE, nie zaś bezpośrednio z pozytywnych procesów w samych regionach. Potwierdzeniem tej hipotezy jest obserwacja, że w wielu krajach Unii – również w Polsce, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Holandii, Czechach, na Węgrzech i Słowacji – występuje wyraźne różnicowanie się dochodu regionalnego w ramach gospodarki krajowej. Konwergencji na poziomie UE towarzyszy więc polaryzacja rozwoju wewnątrz gospodarek narodowych.

Rysunek 7.29. Poziom PKB na mieszkańca w regionach UE a dynamika wzrostu w latach 1995–2004



Źródło: 4. Raport kohezyny KE.

Europejska polityka spójności jest skuteczna tylko tam, gdzie stanowi wsparcie, a nie substytut wewnętrznych reform. Za przykład sukcesu polityki spójności UE podaje się często rozwój Irlandii w latach 1989–1999. Według szacunków, dzięki pomocy zewnętrznej Irlandia osiągnęła w 2000 r. PNB o około 4–5% wyższy, niż uzyskałaby bez zewnętrznej interwencji. W latach 1995–1999 roczny wzrost PKB sięgał nawet 11% (Olejniczak 2001).

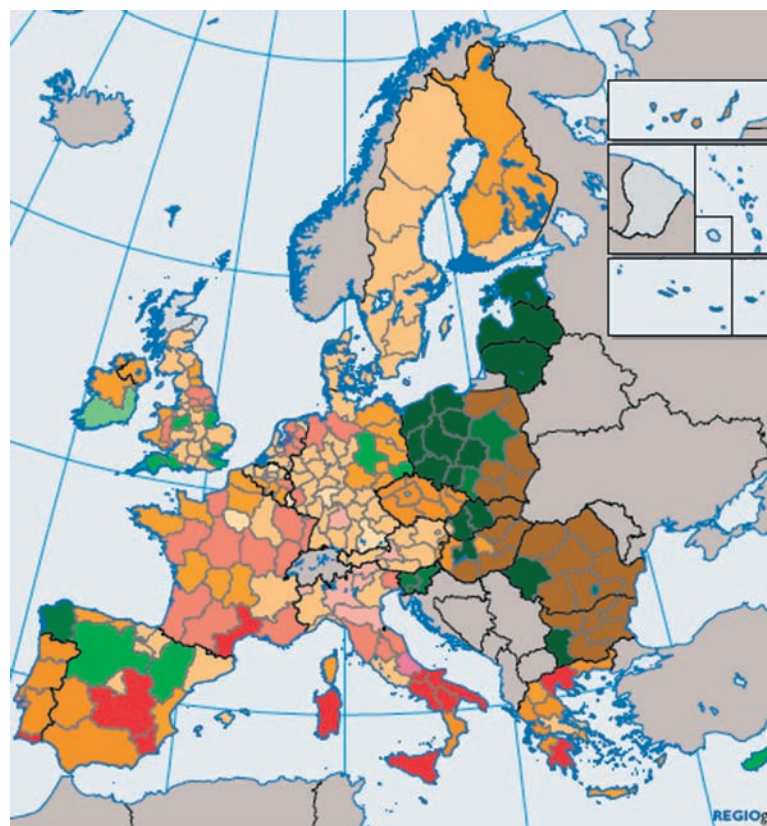
Problem polega jednak na tym, że wraz z absorpcją funduszy strukturalnych w Irlandii nastąpiły inne korzystne procesy i to one – zdaniem ekspertów – przyczyniły się w największym stopniu do sukcesu. Te korzystne zmiany polegały na masowym napływie inwestycji zagranicznych (przede wszystkim z USA) oraz na inwestowaniu w wewnętrzny potencjał kraju – rozwój przedsiębiorczości, kapitału ludzkiego (edukacji i umiejętności) oraz innowacyjności. Irlandzki model rozwoju jest więc przykładem właściwej koordynacji pomocy zewnętrznej z przemyślaną własną polityką rozwoju.

Klasycznym przykładem nieskuteczności zewnętrznej pomocy jest włoskie Mezzogiorno. Południe Włoch, mimo znacznych funduszy otrzymywanych w ramach europejskiej polityki rozwoju (1–2% regionalnego PKB) oraz licznych wewnątrz krajowych programów pomocowych, nie zmniejsza dystansu do średniej UE. W latach 1995–2004 wzrost produktywności na tym obszarze był znacznie niższy (przy porównywalnym PKB na mieszkańca) niż w Wielkopolsce, na Dolnym Śląsku, w Czechach czy we wschodnich landach Niemiec.

Komisja Europejska prognozuje, że do 2020 r. Irlandia będzie podnosić swój dochód na mieszkańca w porównaniu ze średnią UE27, a pozycja południowych Włoch będzie się nadal pogarszać.

Polska powinna wyciągnąć wnioski z doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej w korzystaniu z funduszy strukturalnych. Jeśli naszym celem stanie się tylko skuteczne zabieganie o znaczne środki pomocowe, a następnie osiąganie wysokich wskaźników absorpcji, przegramy swoją szansę na trwałe pobudzenie wzrostu gospodarczego i stworzenie fundamentów innowacyjnej gospodarki.

Rysunek 7.30. Zmiany PKB na mieszkańca w UE w latach 1995–2020 – prognoza



1995/2020	< 50	50–75	75–100	100–150	> 150
< 50					
50–75					
75–100					
100–150					
> 150					

Źródło: Komisja Europejska.

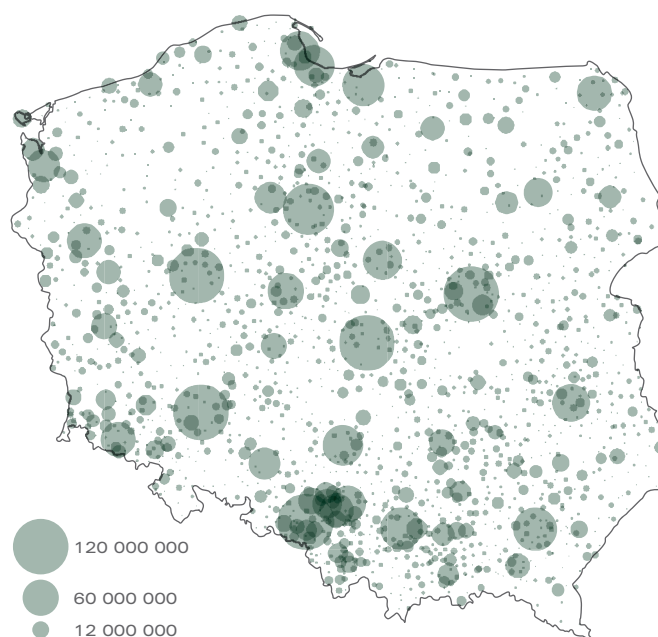
Sukces polityki spójności w Polsce wymaga jasnego określenia priorytetów i konsekwentnego dążenia do ich realizacji

O skuteczności polskiej polityki rozwoju nie zadecyduje ilość wydanych pieniędzy, ale efektywność ich wykorzystania. Eksperci podkreślają, że polskie programy – zarówno sektorowe, jak i regionalne – są w zbyt małym stopniu oparte na świadomości własnych potrzeb i długookresowych celów, a w dużej mierze polegają na gotowych wzorcach.

Pod względem ilościowym Polska dość dobrze radzi sobie z wydatkowaniem funduszy unijnych. Do końca maja 2008 r. wydatkowano 85,6% alokacji z funduszy strukturalnych okresu programowania 2004–2006 oraz 42,7% alokacji z Funduszu Spójności. W okresie 2007–2013, oprócz ogólnopolskich programów, środki z funduszy strukturalnych są wydatkowane także w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W gestii samorządów wojewódzkich jest także około 60% środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Regionalny charakter ma również Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Ogółem, wartość „zregionalizowanych” programów operacyjnych przeliczona na jednego mieszkańca wskazuje, że celem Polski jest silne wsparcie finansowe regionów słabo rozwiniętych. Środki dla województw wschodnich to w ujęciu *per capita* około dwa razy więcej, niż mogą wykorzystać najbogatsze regiony (rysunek 7.32). Nie gwarantuje to jednak zmniejszania się luki rozwojowej między liderami a obszarami opóźnionymi. Niezależnie bowiem od intencji autorów polityki rozwoju należy liczyć się z tym, że największą sprawność w wykorzystywaniu zewnętrznej pomocy wykazują i będą wykazywać ośrodki już obecnie lepiej rozwinięte, mające silnych liderów i większe zasoby kapitału ludzkiego. Potwierdza to dotychczasowy rozkład wydatków samorządowych w ramach korzystania z pomocy przedakcesyjnej, a także z funduszy strukturalnych (rysunek 7.31).

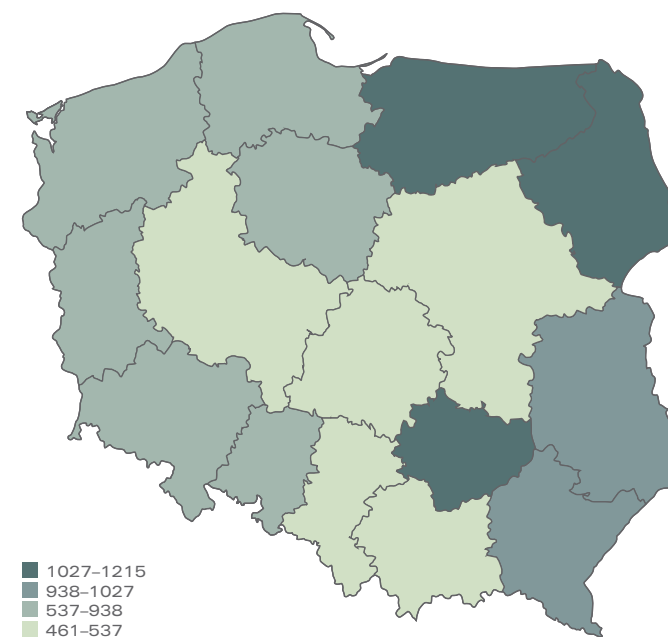
Główny nacisk w debacie nad właściwym wykorzystaniem środków pomocowych z UE, a także z innych środków przeznaczonych na rozwój kraju, powinno się kłaść nie na sposób podziału funduszy między województwa, lecz na strategiczne cele, jakim te środki powinny służyć w skali państwa i regionów. Tylko takie podejście poprawi faktyczną (a nie tylko formalną) skuteczność polityki rozwoju i polityki spójności.

Rysunek 7.31. Wielkość środków z pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych wydanych przez gminy w latach 2004–2006 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Rysunek 7.32. Alokacja środków w ramach regionalnych programów operacyjnych, regionalnego komponentu POKL oraz PORPW w latach 2007–2013 (w euro na mieszkańca)



Źródło: G. Gorzelak, M. Herbst, *Integrating employment skills and economic development. Interim country report: Poland*, OECD LEED Programme 2008.

Wysoka jakość edukacji jest kluczowym wyzwaniem w kontekście budowania trwałego potencjału rozwojowego regionów

Niezależnie od dążenia do jak najlepszego ogólnego poziomu kształcenia, wzmocnienia wymaga funkcja systemu edukacji, polegająca na wyrównywaniu szans rozwojowych dzieci z różnych środowisk i regionów.

Polska jest krajem edukacyjnego boomu. W ciągu 15 lat liczba studiujących Polaków zwiększyła się pięciokrotnie. Całkowitemu odwróceniu uległa też struktura szkół średnich. W 1990 roku 78% uczniów na tym szczeblu uczęszczało do szkół zawodowych. Dziś większość wybiera kształcenie ogólne, otwierające drogę do wyższych studiów. Jednak polski boom edukacyjny ma dwie twarze: ilościową i jakościową. Obecnie 1/3 studentów studiuje na uczelniach niepublicznych, których jakość jest bardzo zróżnicowana. System finansowania wyższych uczelni jest tylko pozornie egalitarny. W rzeczywistości faworyzuje młodzież o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym. Selekcja kandydatów na studentów uczelni publicznych sprawia, że bezpłatne studia stają się przywilejem osób o wysokim poziomie rodzinnego kapitału ludzkiego. Przy ograniczonej liczbie miejsc to one mają największą szansę na przyjęcie na uczelnię. W tej sytuacji dla wielu osób wywodzących się z mniej uprzywilejowanych edukacyjnie środowisk dążenie do awansu społecznego wymaga nieproporcjonalnie dużego, w porównaniu z młodzieżą z wykształconych rodzin, wysiłku finansowego, który wynika z konieczności opłacenia czesnego na uczelni niepublicznej.

System edukacji nie spełnia w wystarczającym stopniu funkcji wyrównywania szans także na wcześniejszych etapach kształcenia. Dane z prowadzonego przez OECD programu PISA wskazują, że pozycja społeczna 15-letniego ucznia ma w Polsce silniejszy niż w innych krajach wpływ na dokonywane

przez niego wybory dotyczące dalszej kariery edukacyjnej (patrz wyzwanie 6 – „Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego” w niniejszym raporcie).

Wyzwaniem dla polskiego systemu edukacji, jeśli ma on dążyć do wyrównywania szans rozwojowych osób z różnych środowisk, jest zapewnienie wszystkim dzieciom dostępu do wczesnej edukacji. Badania wskazują, że to właśnie dostępność przedszkola przyczynia się do przełamywania społecznych barier. Obecnie, według danych GUS, do przedszkoli uczęszcza mniej niż połowa dzieci w wieku 3–5 lat, przy czym w miastach jest to 62%, a na wsi – zaledwie 19%. Zróżnicowanie dostępu do opieki przedszkolnej ma wyraźny wymiar terytorialny – brak przedszkoli występuje szczególnie często na obszarach wiejskich Polski Wschodniej. Wczesna edukacja pozostaje w znacznej mierze poza polityką oświatową państwa – jej finansowanie zależy wyłącznie od możliwości i woli samorządów gminnych, a także rodziców, którzy ponoszą część kosztów w formie bezpośrednich opłat.

Należy także zauważyć, że wzrostowi popytu na edukację w Polsce nie towarzyszą odpowiednio szybkie zmiany po stronie podaży, szczególnie jeśli chodzi o jakość kształcenia. Nieefektywny jest system awansu zawodowego i wynagradzania nauczycieli, tylko formalnie powiązany z oceną jakości pracy. Wydaje się także, że brakuje skutecznego mechanizmu

rozpowszechniania dobrych praktyk w szkolnictwie. Dotyczy to absorbowania wzorów z zagranicy (np. z krajów, którym udaje się znacznie ograniczyć w szkołach nierówności wynikające ze statusu społeczno-ekonomicznego uczniów), a także wymiany doświadczeń i procesu uczenia się nauczycieli od siebie nawzajem w kraju.

Pogłębionych badań wymaga skuteczność obowiązujących „dodatków wiejskich” dla nauczycieli jako instrumentu przyciągającego lepszą kadrę na obszary wiejskie. Ważnym wyzwaniem staje się szukanie nowych mechanizmów zwiększających mobilność i podnoszących jakość pracy nauczycieli.

Istotnym ograniczeniem szans rozwojowych regionów o niskim potencjale kapitału ludzkiego lub strukturalnie nieprzystosowanych do nowych wyzwań gospodarczych jest niski odsetek dorosłych Polaków korzystających z możliwości kształcenia się. Według danych Eurostat nie przekracza on 5%, podczas gdy w przewodzących pod tym względem krajach w Europie wynosi 20–25%.

Niskiej jakości sieć transportowa zwiększa koszty transakcyjne, a przez to zmniejsza dobrobyt społeczny i ogranicza spójność terytorialną

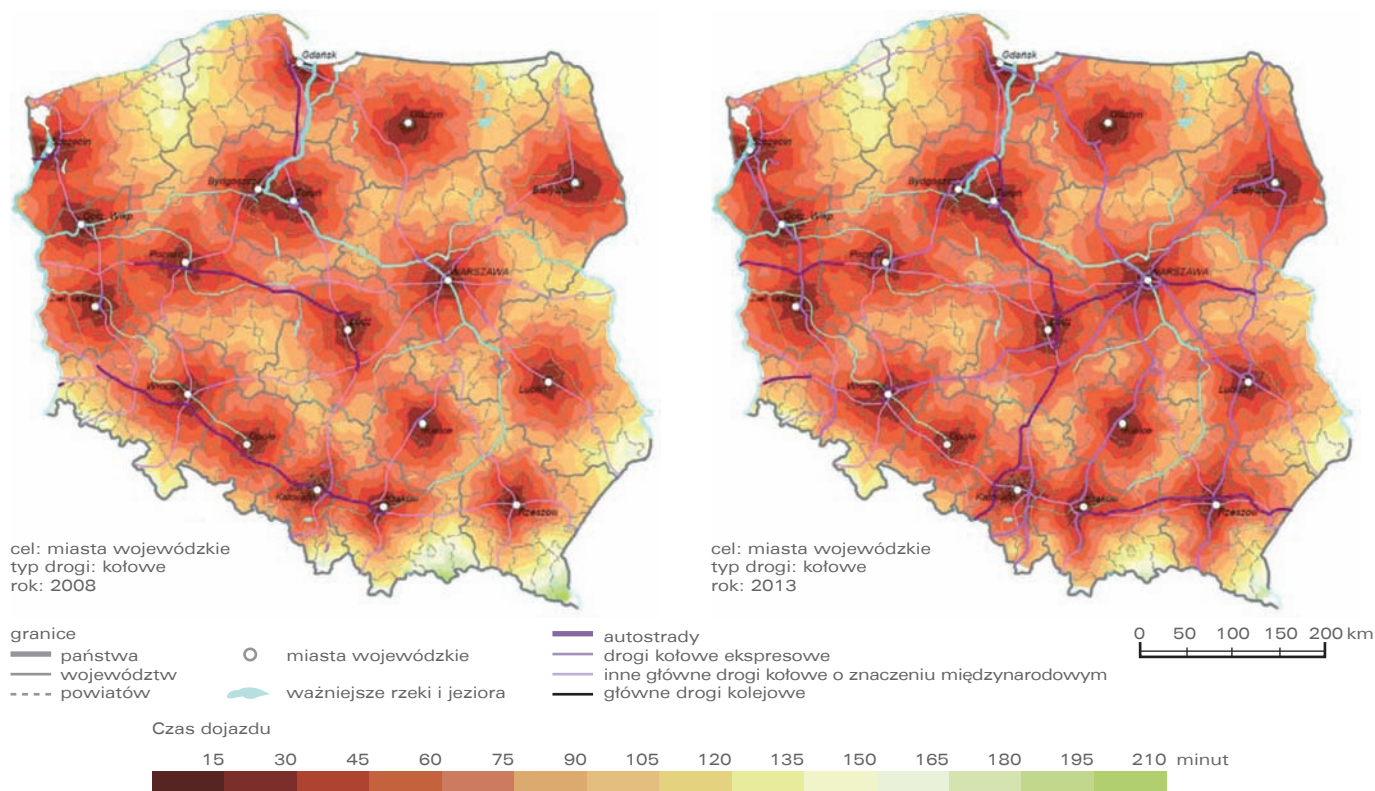
Nasylenie autostradami wynosi w Polsce 2 km/100 tys. mieszkańców, na Litwie – 12 km; na Słowacji i na Węgrzech – 6 km, a w Słowenii – 30 km. Program budowy autostrad do 2015 r. zmniejszy te dysproporcje, jednak wpłynie przede wszystkim na dostępność wielkich miast.

Rozwój tradycyjnej sieci transportowej, poza bezpośrednimi korzyściami dla lokalnych gospodarek, jest także warunkiem skuteczności innych polityk prorozwojowych, w tym zwiększania zatrudnienia oraz budowy społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Efekty np. informatyzacji nie wystąpią w pełni przy niskiej jakości sieci transportowej. Utrudniony dojazd z danego punktu do miasta będącego regionalnym ośrodkiem wzrostu hamuje rozwój tradycyjnego handlu, ogranicza mobilność pracowników i jest także barierą działalności prowadzonej za pośrednictwem Internetu. Nawet towar zamówiony „wirtualnie” trzeba przecież dostarczyć do odbiorcy. Historyczne zapóźnienie sprawia, że Polska musi podejmować wyzwania związane z dostępnością transportową i cyfrową w tym samym czasie.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że główne słabości podejmowania dużych projektów transportowych nie leżą po stronie finansów, lecz są wynikiem braku wizji i słabości procedur, wynikiem regulacji i nieefektywności funkcjonowania administracji.

W planach rozwoju sieci drogowej w Polsce największy nacisk kładzie się na budowę autostrad łączących kraj z europejską siecią transportową. Jest to ważne zadanie, którego realizacja przyczyni się do pełnej integracji Polski z Europą, stworzy lepsze warunki do rozwoju polskiego eksportu i napływu inwestycji zagranicznych (więcej na ten temat w wyzwanie 4 – „Odpowiedni potencjał infrastruktury”).

Rysunek 7.33. Dostępność czasowa ośrodków wojewódzkich drogami kołowymi w 2008 i 2013 r.



Źródło: Ekspertski projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, Warszawa, grudzień 2008. Autorzy mapy: T. Komornicki i P. Sleszyński (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

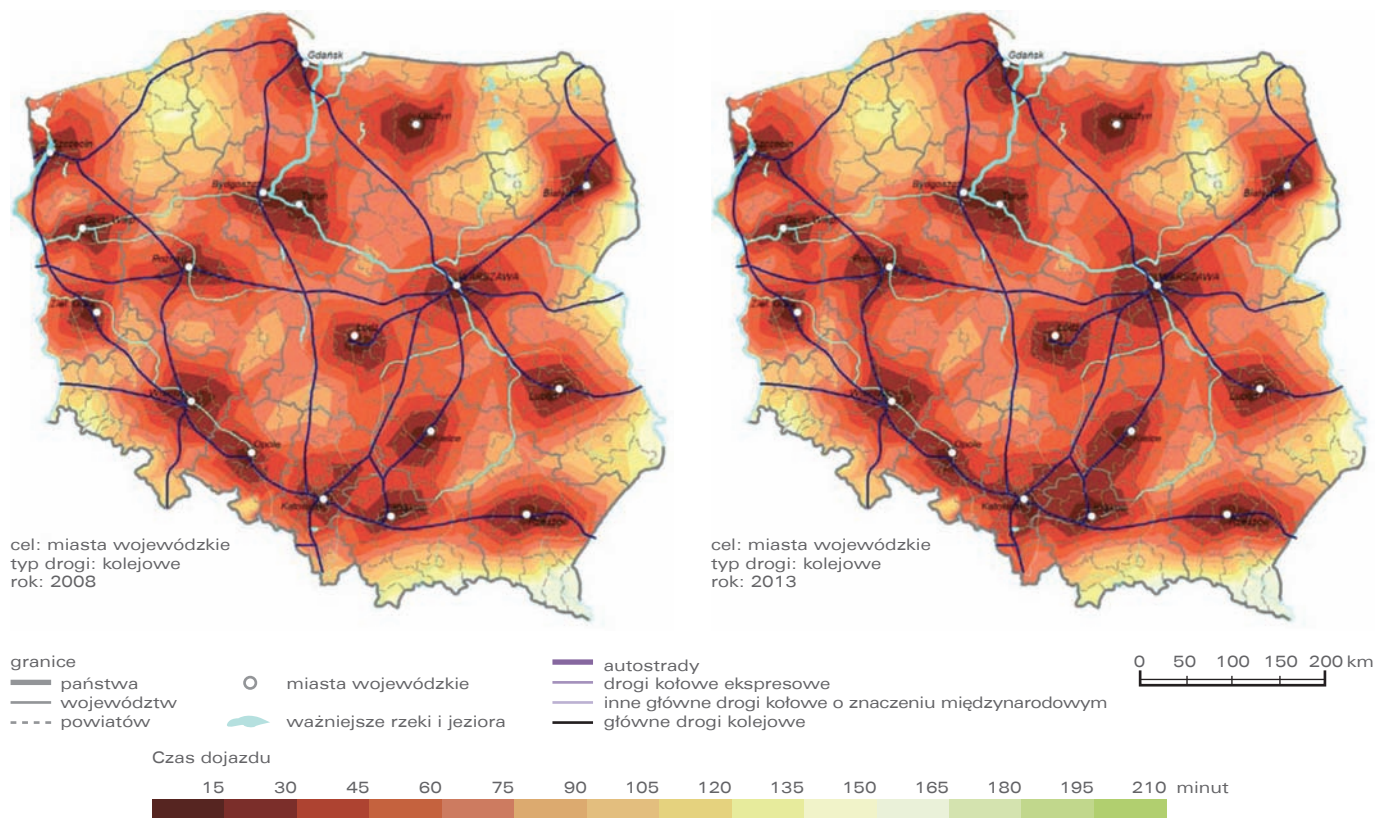
Jednak dla polityki spójności gospodarczej i dla rozwoju obszarów opóźnionych kluczowe znaczenie ma poprawa dostępności ośrodków miejskich o randze regionalnej.

Lepsza dostępność transportowa oznacza większą konkurencję, z którą muszą się zmierzyć lokalne gospodarki. Dlatego tak istotna jest sekwencja budowy elementów sieci. Najważniejszym kryterium wyboru inwestycji powinno być zaspokojenie wewnętrznego popytu na usługi transportowe.

Według analizy przeprowadzonej przez autorów Eksperskiego Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w 2015 r. (po realizacji wszystkich inwestycji zapisanych w Programach Operacyjnych na lata 2007–2013) w miejscowościach odległych o nie więcej niż 60 minut jazdy (środkami transportu drogowego) od ośrodków wojewódzkich znajdzie się 66% mieszkańców kraju (obecnie jest to niecałe 58%). Dla dostępności kolejną wskaźniki te wynoszą odpowiednio 73% i 69% (rysunek 7.34). W ocenie ekspertów poprawa dostępu do podstawowej sieci osadniczej, choć odczuwalna, nie będzie zasadnicza. W relatywnie niewielkim stopniu poprawi się dostęp do centrów subregionalnych.

Podobnie jak dziś największą średnią dostępność drogową w sieci dużych miast będą miały Łódź, Poznań i Warszawa oraz Katowice i Wrocław, najniższą zaś Białystok, Gdańsk, Szczecin i Lublin (szerzej na temat rozwoju sieci transportowej w Polsce w wyzwaniu 4 – „Odpowiedni potencjał infrastruktury”).

Rysunek 7.34. Dostępność czasowa ośrodków wojewódzkich kolejną w 2008 i 2013 r.



Źródło: Eksperski projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, Warszawa, grudzień 2008.
Autorzy mapy: T. Komornicki i P. Śleszyński (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

Należy zapobiegać wykluczeniu cyfrowemu mieszkańców wsi i biedniejszych regionów

Rozwój informatyzacji w administracji w powiązaniu z rozwojem sieci teleinformatycznych może być impulsem dla harmonijnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Patrząc z ogólnej perspektywy, jesteśmy krajem o średnim nasyceniu infrastrukturą umożliwiającą dostęp do Internetu. Z sieci korzysta w Polsce około 40% gospodarstw domowych, czyli mniej niż w Hiszpanii (45%), ale więcej niż na Węgrzech (38%) i w Czechach (35%). Problemem jest jednak nierównomierność dostępu do Internetu w wymiarze terytorialnym.

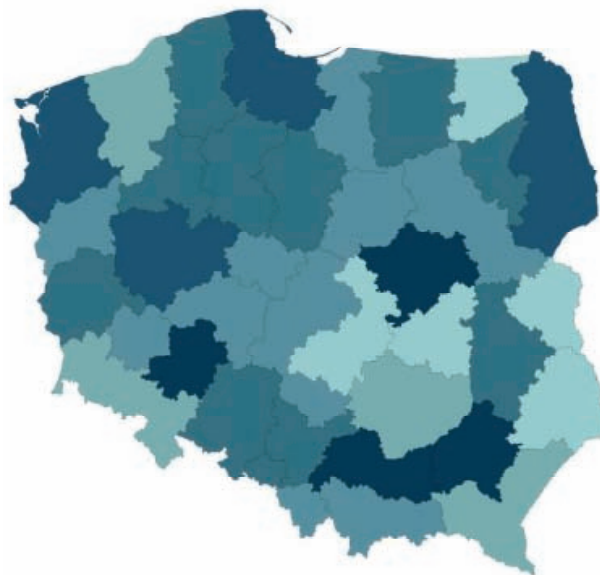
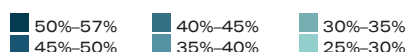
Podział cyfrowy – różnice w dostępie do technologii informacyjnych i komunikacyjnych – przebiega w Polsce przede wszystkim między obszarami miejskimi i wiejskimi. Z komputera korzysta 69% mieszkańców miast powyżej 500 tys. i jedynie 37% mieszkańców wsi, z Internetu zaś – 63% ludności wielkich miast i 26% ludności wiejskiej. Stopień podziału jest różny w zależności od województwa – najniższe różnice między miastem a wsią występują w województwach opolskim, śląskim i dolnośląskim.

Korzystanie z Internetu jest też zróżnicowane regionalnie, choć nie tak silnie jak wiele innych wskaźników rozwojowych. W województwach wschodnich (z wyjątkiem województwa podlaskiego) odsetek gospodarstw podłączonych do sieci jest niższy niż w innych częściach kraju. Jest to wypadkowa niskiego poziomu urbanizacji Polski Wschodniej oraz tradycyjnego, rolniczego charakteru znacznej części tamtejszych terenów wiejskich. Najmniej dostępna jest sieć w województwach świętokrzyskim, lubelskim i łódzkim. Najwyższy odsetek gospodarstw korzystających z Internetu występuje w województwach pomorskim, mazowieckim i małopolskim.

Ważną rolę w przełamywaniu wykluczenia cyfrowego powinny odgrywać polskie szkoły. Obecnie ponad 90% z nich deklaruje posiadanie komputerów z dostępem do Internetu. Brak jednak danych na temat sposobu wykorzystania tych zasobów.

Istotnym powodem istnienia nierówności jest brak zasięgu odpowiednich technologii – obszary wiejskie stanowią często „białe

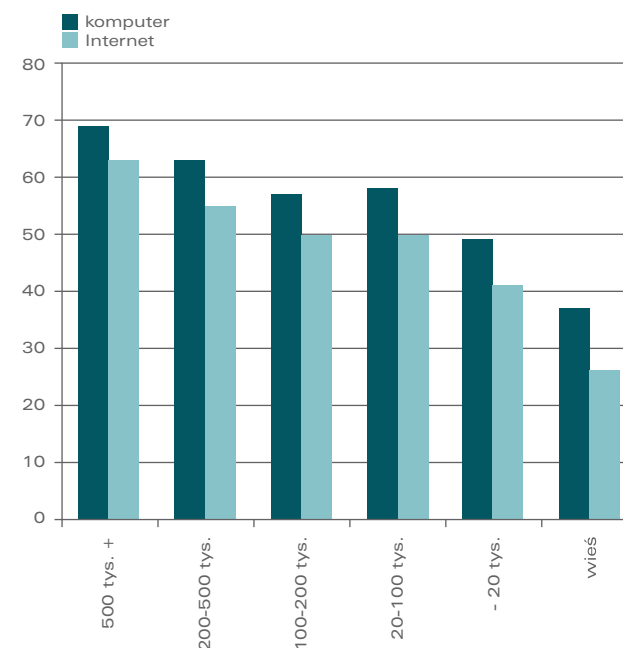
Rysunek 7.35. Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu



Źródło: A. Płoszaj, *Przestrzenne aspekty dostępności i wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w Polsce na tle europejskim*, 2008.

plamy dostępu”. Na tych obszarach zasięg technologii DSL jest ograniczony, technologie kablowe są niedostępne, a w niewielu miejscach wdraża się infrastrukturę bezprzewodową – będącą roz-

Rysunek 7.36. Dostęp do komputera i Internetu według miejsca zamieszkania (% osób z dostępem)



Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

wiązaniem problemu dostępu na obszarach, na których ze względu na duże rozproszenie mieszkańców koszty inwestycji w inne technologie są zbyt wysokie.

Zróżnicowanie terytorialne Polski pogłębia się tak jak w zdecydowanej większości krajów Europy. W perspektywie 2030 r. tradycyjne osie zróżnicowania (wschód–zachód oraz miasto–wieś) tracą jednak na znaczeniu. W najbliższych dekadach ważną rolę będą odgrywać nowe wymiary: przewaga metropolii nad regionami peryferyjnymi oraz kontrasty jakości życia wewnątrz dużych miast.

Wschód–zachód

Podział na Polskę Wschodnią i Zachodnią jest widoczny niemal w każdej współczesnej analizie przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Różnice – na korzyść zachodnich regionów – dotyczą wyposażenia w materialną infrastrukturę – drogi, koleje, kanalizację. Odmienne są także struktura regionalnych gospodarek i rynków pracy oraz dominujące postawy i światopogląd mieszkańców. Dzisiejsze zróżnicowanie jest w znacznej mierze odzwierciedleniem przebiegu historycznych granic państwowych na dzisiejszym terytorium Polski.

Miasto–wieś

Nadrobienie braków cywilizacyjnych, modernizacja i wzrost przeciętnej wielkości gospodarstw rolnych, a także postępująca dezagraryzacja wsi przyczyniają się do stopniowego zaniku różnic w poziomie życia mieszkańców wsi i miasta.

W dalszym ciągu jednak przeciętne wiejskie gospodarstwo domowe uzyskuje dochód na poziomie około 70% przeciętnego gospodarstwa miejskiego oraz około 50% gospodarstwa domowego w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców. W dochodach ludności wiejskiej znaczny jest także udział transferów socjalnych. Polska wieś jest coraz bardziej zróżnicowana pod względem źródeł utrzymania ludności, struktury wielkości gospodarstw rolnych, tempa procesów demograficznych oraz skali migracji wewnętrznej i zewnętrznej. Problemy rozwojowe terenów, na których dominują małe gospodarstwa rolne produkujące na własne potrzeby, są inne niż na obszarach położonych w zasięgu oddziaływania wielkich miast.

Metropolie–peryferie

W porównaniu z bardziej rozwiniętymi krajami Europy Polska jest ciągle krajem w niewielkim stopniu zurbanizowanym. Tymczasem to właśnie duże miasta są głównymi lokomotywami wzrostu gospodarczego. Wśród polskich metropolii Warszawa, Poznań i Wrocław mocno pozytywnie oddziałują na dynamikę rozwoju swojego otoczenia terytorialnego. W ostatnich latach następuje wyraźna dywergencja między obszarami metropolitalnymi a terenami położonymi z dala od wielkich miast.

Zróżnicowanie wewnątrz wielkich miast

Cechą współczesnych wielkich miast są wewnętrzne kontrasty rozwojowe. Różnice w poziomie życia mieszkańców polskich metropolii często mają wymiar terytorialny – utrwalają się podziały na dobre i złe dzielnice, a dystans rozwojowy między nimi jest niekiedy większy niż dystans dzielący przeciętną polską wieś od miasta średniej wielkości. Kontrasty wewnątrz wielkich miast, w tym ich aspekt terytorialny, uwidaczniają się między innymi w wynikach badań nad dochodami mieszkańców, w osiągnięciach edukacyjnych uczniów, strukturze wydatków publicznych oraz statystykach przestępczości.

W perspektywie 2030 r. za kluczowe wyzwania związane z solidarnością i spójnością regionalną należy uznać: brak dostępu do wysokiej jakości edukacji, słabo rozwiniętą sieć transportu tradycyjnego oraz wykluczenie cyfrowe mieszkańców uboższych regionów.

Rekomendacje

Polityka rozwoju, która łączy konkurencyjność i solidarność terytorialną, musi mieć cztery główne priorytety: wspieranie metropolizacji, budowanie wysokiej jakości systemu edukacji, rozwój nowoczesnych technik telekomunikacyjnych i tworzenie funkcjonalnych powiązań wolniej rozwijających się terenów z liderami wzrostu. Należy założyć, że dla rozwoju Polski, także w kontekście jej spójności regionalnej, najkorzystniejszy jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny, w którym krótkookresowe zwiększanie się zróżnicowania dochodów jest etapem prowadzącym do szybszego rozwoju wszystkich regionów. W planowaniu polityki rozwojowej celowe jest przyjęcie nowego rozumienia spójności, które powinno się ujmować w kategoriach funkcjonalnych, a nie tylko odnosić do wyrównywania poziomu dochodów.

Kluczem do przyspieszenia **rozwój polskich metropolii** jest zwiększenie ich szeroko rozumianej atrakcyjności w skali krajowej i międzynarodowej. Należy inwestować w infrastrukturę i jakość przestrzeni miejskiej, podnosić jakość kapitału ludzkiego i stwarzać warunki do rozwoju miejskiej klasy kreatywnej. Wiele z tych działań jest przede wszystkim domeną

samorządu terytorialnego. Jednak uczynienie polskich metropolii atrakcyjnymi w skali europejskiej nie powiedzie się bez wsparcia ze strony rządu centralnego. Najważniejszymi instrumentami rozwoju polskich miast, prowadzącymi do zwiększenia ich wewnętrznej i zewnętrznej atrakcyjności, powinny stać się:

- Doprowadzenie do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania całej przestrzeni polskich miast, ze szczególnym uwzględnieniem metropolii. Plany powinny wynikać z przemyślanych koncepcji rozwoju i ze struktury przestrzenno-funkcjonalnej miast, nie zaś z fragmentarycznych działań i z konieczności podjęcia pojedynczych inwestycji;
- Odwrócenie tendencji do prywatyzacji przestrzeni publicznej dzięki podnoszeniu jej atrakcyjności i zwiększaniu bezpieczeństwa publicznego, a także dzięki odpowiednim regulacjom planistycznym;
- Podejmowanie i wspieranie projektów budujących prestiż miasta i jego pozycję międzynarodową (organizacja ważnych imprez, siedziby globalnych instytucji, projekty architektoniczne i urbanistyczne);
- Współpraca rządu, samorządów i jednostek akade-

mickich na rzecz rozwoju i podnoszenia jakości uczelni wyższych oraz instytucji naukowych;

- Przyspieszenie rozwoju specyficznej infrastruktury wielkomiejskiej podnoszącej jakość życia – środków szybkiego transportu, gospodarki wodno-ściekowej, infrastruktury telekomunikacyjnej;
- Intensyfikacja współpracy między metropoliami i poprawa wzajemnej dostępności transportowej, szczególnie między Warszawą a Wrocławiem, Warszawą a Łodzią i Warszawą a Trójmiastem.

Jednym z warunków **podnoszenia poziomu kapitału ludzkiego w Polsce**, a zatem zwiększania produktywności pracowników i konkurencyjności polskiej gospodarki, jest sprawny system edukacji. Niezależnie od zwiększania przeciętnych efektów kształcenia, jego ważną misją jest skuteczne wyrównywanie szans rozwojowych osób z różnych środowisk i obszarów. Edukacja ma kluczowe znaczenie dla rozwoju także w skali regionalnej. Dzisiejsze peryferie nie przestaną nimi być bez konsekwentnego inwestowania w kapitał ludzki. Najważniejszymi instrumentami solidarności rozwojowej w dziedzinie edukacji powinny być:

- Zapewnienie wszystkim dzieciom dostępu do wczesnej edukacji w przedszkolach;
 - Indywidualizacja procesu kształcenia tak, by był dostosowany do potrzeb różnych uczniów;
 - Podnoszenie jakości kształcenia na obszarach peryferyjnych dzięki zwiększeniu mobilności nauczycieli i umożliwieniu rozpowszechniania najlepszych praktyk kształcenia (także zagranicznych);
 - Przegląd programów stypendialnych dla uczniów oraz ich zmiana w celu bardziej efektywnego działania wyrównawczego;
 - Zmiana nieefektywnego systemu awansu zawodowego i wynagradzania nauczycieli oraz faktyczne (a nie tylko formalne) powiązanie go z oceną jakości pracy;
 - Wyrównanie szans na podjęcie studiów dla osób o różnym statusie społeczno-ekonomicznym dzięki wprowadzeniu mechanizmu wspomagającego (za pomocą stypendiów oraz/lub kredytów) indywidualne finansowanie nauki przez studentów. W dalszej kolejności zasadna wydaje się reforma systemu finansowania szkolnictwa wyższego idąca w kierunku wprowadzenia odpłatności za studia.
 - Działania na rzecz upowszechnienia edukacji dorosłych polegające zarówno na poprawie dostępności, jak i na uświadamianiu korzyści z uczenia się przez całe życie. Celem w perspektywie 2030 r. powinno być korzystanie przez około 30% populacji dorosłych Polaków z możliwości kształcenia się.
- Polska powinna dążyć do wyrównania obecnych dysproporcji w **korzystaniu z technologii informatycznych**. Nie chodzi przy tym wyłącznie o rozwój

infrastruktury technicznej (dostęp do technologii), ale także o rozwijanie zdolności do korzystania z niej (edukacja cyfrowa). Celem powinno być nie tylko zniwelowanie obecnych nierówności w tym zakresie, lecz także wytworzenie efektywnego modelu implementacji nowych technologii i uruchomienie trwałego mechanizmu ich absorpcji w przyszłości. Konieczne wydają się:

- Upowszechnianie wiedzy i praktycznych umiejętności korzystania z nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Na obszarach peryferyjnych szczególną misję w tej dziedzinie mają do wypełnienia szkoły publiczne;
- Finansowe wspieranie rozwoju bezprzewodowego Internetu i innych nowoczesnych technologii, szczególnie na terenach, gdzie – ze względu na duże rozproszenie mieszkańców – koszty inwestycji w inne technologie są zbyt wysokie;
- Informatyzacja administracji, co w powiązaniu z rozwojem sieci teleinformatycznych będzie impulsem do spójnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Obecnie **priorytetem polityki transportowej** jest budowa korytarzy międzynarodowych łączących Polskę z sąsiednimi krajami. Jednak z punktu widzenia słabiej rozwiniętych obszarów kraju (w tym małych miast i obszarów nieurbanizowanych) ważna jest poprawa dostępności głównych centrów miejskich wewnątrz kraju. Jest to istotne nie tylko ze względu na bezpośrednie korzyści osiągane przez mniejsze ośrodki dzięki lepszej dostępności, lecz także z punktu widzenia skuteczności innych polityk

prorozwojowych. Z tego względu ważne są:

- Poprawa jakości infrastruktury transportowej umożliwiającej dojazd z obszarów peryferyjnych do regionalnych centrów rozwoju (m.in. skrócenie czasu dojazdu, poprawa komfortu i bezpieczeństwa);
- Upowszechnianie rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych integrujących duże miasta z otoczeniem regionalnym (np. bilety aglomeracyjne, koordynacja rozkładów jazdy).

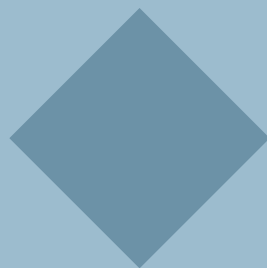
W odniesieniu do **obszarów o znacznym udziale rolnictwa w zatrudnieniu**, niezależnie od kluczowej roli wielu wyżej wymienionych instrumentów niezbędne są lepsza koordynacja i zmiany w politykach: rynku pracy, podatkowej, społecznej oraz rolnej. Zmiany te powinny iść w kierunku ujednolicenia regulacji dotyczących mieszkańców wsi i miast oraz ograniczania narzędzi zniechęcających osoby zatrudnione w rolnictwie do pozarolniczej aktywności zawodowej. Przyczyni się to do zmniejszenia zróżnicowania dochodów między mieszkańcami wsi i miast, a także na samej wsi. Dlatego niezbędne są:

- Poszerzanie wachlarza narzędzi skierowanych do osób odchodzących z pracy w rolnictwie i bezrolnych mieszkańców wsi;
- Wprowadzenie podatku dochodowego dla osób prowadzących działalność rolniczą;
- Reforma systemu ubezpieczenia społecznego rolników;
- Kierowanie w większym stopniu instrumentów polityki rolnej do gospodarstw rolnych produkujących na rynek i wspieranie wzrostu konkurencyjności tych gospodarstw.

POPRAWA SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ

Dylemat

Spójność społeczna czasu transformacji



Spójność społeczna odpowiadająca
na nowe wyzwania

Obecny model realizacji polityki społecznej w Polsce był kształtowany w okresie transformacji systemowej i musiał sprostać wyzwaniom z tym związanym. Chodziło przede wszystkim o zreformowanie systemu obowiązującego przed 1989 r. oraz o zwiększenie aktywności społeczeństwa, ale również o zapewnienie bezpieczeństwa tym grupom społecznym, które w wyniku reform mogły być szczególnie narażone na wykluczenie. Takie podejście spowodowało jednak, że obecny model w niewielkim stopniu jest przystosowany do minimalizowania pierwotnych źródeł dysfunkcji i deficytów społecznych oraz przygotowany na nowe wyzwania.

Jednym z nieuniknionych, negatywnych efektów transformacji był wzrost zróżnicowania zarówno pod względem dochodowym, jak i szans rozwojowych. Tradycyjne instrumenty polityki społecznej, oparte głównie na transferach między grupami społecznymi, okazują się zbyt mało efektywne, aby mogły zasadniczo zmniejszać ryzyko wykluczenia społecznego poszczególnych osób czy grup społecznych, czyli zapewniać wysoki poziom spójności społecznej.

Rozbudowa po 1989 roku systemu wcześniejszych emerytur oraz hojne przyznawanie uprawnień rentowych jako element odpowiedzi na wysoki poziom bezrobocia spowodowały, że powszechnym zjawiskiem stało się korzystanie z tego elementu zabezpieczenia społecznego. Mimo ograniczenia w ostatnich latach znaczący zakres ma redystrybucja międzypokoleniowa kierowana także do osób, które z racji wieku i stanu zdrowia mają realne możliwości osiągnięcia całości swoich dochodów z pracy. Skutkuje to również marnotrawieniem potencjału zasobów ludzkich.

Powszechne przekonanie, że uzyskanie świadczenia społecznego zwalnia z konieczności bycia aktywnym, powoduje, przy akceptacji pozostawania na niskim poziomie życia, brak zainteresowania wielu świadczeniobiorców zmianą swojego statusu (bezrobotnego, rencisty, osoby o niskim wykształceniu).

Zakres wsparcia, zarówno przez transfery finansowe, jak i działania z zakresu aktywnej polityki społecznej, dla tych, którzy najbardziej tego potrzebują, należy uznać za niewystarczający. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się w Polsce rodziny wielodzietne.

Problemem pozostaje również poziom wykształcenia (głównie w zakresie jego jakości) dużej liczby Polaków, co przy połączeniu np. z bezrobociem rodzi ryzyko stałego wykluczenia społecznego. Dochodzi do tego przekonanie, że deficyty te są przez nich zawinione. Transfery społeczne zasadniczo nie zmieniają ich sytuacji, a problemy pogłębia również brak dostępu do szeroko rozumianych usług społecznych (np. edukacji na wysokim poziomie czy rehabilitacji).

Jeśli do 2030 r. Polska ma stworzyć państwo nowoczesne nie tylko w wymiarze ekonomicznym, lecz także społecznym, konieczna jest daleko idąca rewizja obowiązującego obecnie modelu polityki społecznej. Konieczne jest „przestawienie zwrotnicy”, tak aby z jednej strony umożliwiać grupom społecznym, obecnie narażonym na wykluczenie, integrację społeczną, z drugiej zaś przygotować się na nowe oblicza wykluczenia, jakie będą pojawiać się w kolejnych latach. Będzie się to jednak wiązało z odejściem od obecnego modelu opartego na powszechności świadczeń na niskim poziomie, jako alternatywy dla zatrudnienia, w kierunku modelu, w którym kluczową rolę odgrywa świadczenie pracy

przy jednoczesnym wysokim poziomie aktywnego wsparcia dla wydobywania potencjałów poszczególnych osób czy grup społecznych. Pozwoliłoby to w praktyce przechodzić od modelu *welfare state* do bardziej przygotowanego na wyzwania przyszłości *workfare society*.

Wymagać to będzie zarówno przeorientowania rozwiązań prawnych z zakresu polityki społecznej, jak i – co nie mniej ważne – podjęcia próby zmiany postaw społecznych.

Nowy model powinien być na tyle elastyczny, by mógł skutecznie reagować nie tylko na już rozpoznane wyzwania z zakresu spójności społecznej, lecz także na te, które będą pojawiały się w kolejnych latach.

Spójność społeczną w efektywny sposób odpowiadającą na wyzwania współczesności i przyszłości można osiągać z jednej strony dzięki wydobywaniu ukrytych do tej pory potencjałów, z drugiej – dzięki wspieraniu tych grup społecznych, które bez transferów społecznych sobie nie poradzą i będą skazane na trwałą marginalizację. Konieczne jest

również identyfikowanie, a następnie znajdowanie efektywnych instrumentów radzenia sobie z nowymi obliczami wykluczenia społecznego.

W ramach tak pojmowanej spójności społecznej wydobywanie potencjałów osób z deficytami i dysfunkcjami polega przede wszystkim na tworzeniu odpowiednich do tego warunków, np. na usuwaniu barier w dostępie do rynku pracy, inwestycjach w edukację, obejmowaniu większej liczby ludzi aktywnymi instrumentami polityki społecznej, tworzeniu instytucjonalnych i dochodowych systemów wsparcia.

Kluczowe jest tu zapewnianie osobom wykluczonym realnego dostępu do usług społecznych, aby z tego tytułu nie traciły szans rozwoju.

Sukces takiego podejścia nie jest możliwy bez znalezienia konsensu między różnymi rodzajami transferów społecznych. Pierwszeństwo mają te formy wsparcia, które zwiększają aktywność otrzymujących je beneficjentów, adresują rzeczywiste problemy i elastycznie reagują na zmianę sytuacji. Oznacza to zmianę priorytetów, co spotka się

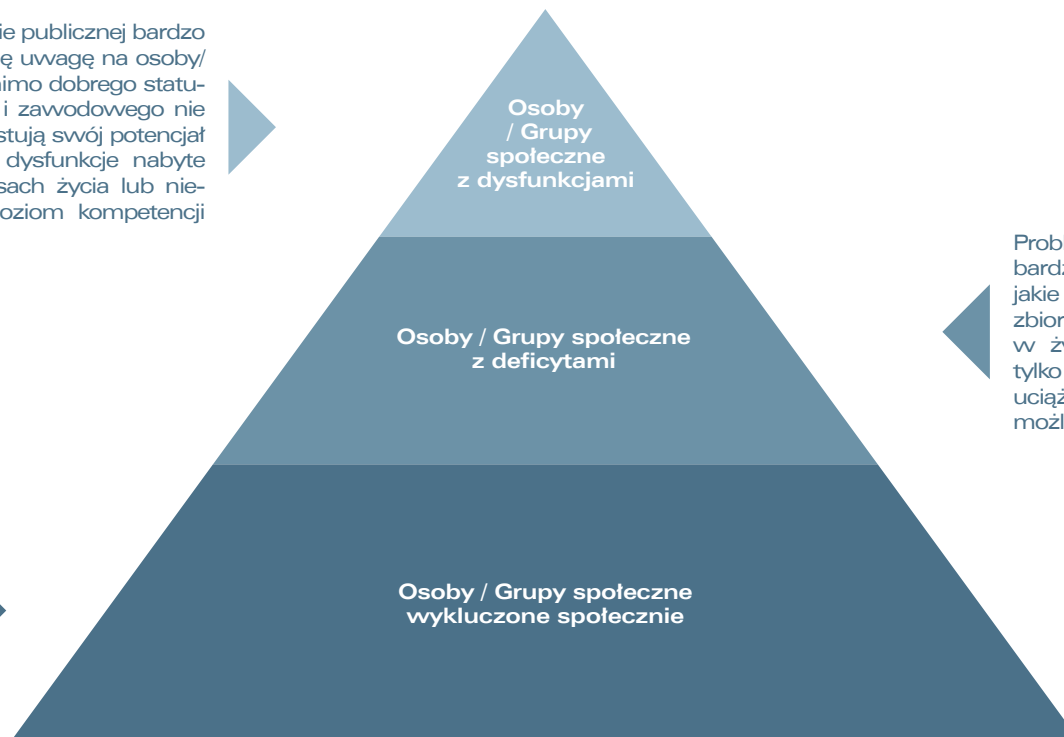
z oporem beneficjentów obecnie funkcjonującego systemu. Konieczna jest również profesjonalizacja służb społecznych oraz budowa systemu zaufania do nich ze strony klientów, a także partnerstwo w podejmowanych działaniach między instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Wymiary spójności społecznej

W Polsce nie mamy do czynienia ze spójnością społeczną w takim wymiarze, w jakim jest to możliwe. Wynika to głównie z konieczności dostosowywania w ubiegłych latach poszczególnych działań do wyzwań związanych z transformacją i zapewniania wielu grupom społecznym bezpieczeństwa dochodowego, tak aby zminimalizować negatywne efekty reform. Efektem tego jest jednak rozbudowany system transferów społecznych, które skłaniają raczej do bierności niż aktywności pozwalającej wydobywać potencjały poszczególnych osób. Dochodzi do tego zbyt mała liczba efektywnych instrumentów, które mogłyby zmniejszać deficyty i dysfunkcje poszczególnych jednostek i grup społecznych oraz przygotowywać politykę społeczną na wyzwania, jakie pojawią się przyszłości.

W polskiej debacie publicznej bardzo rzadko zwraca się uwagę na osoby/grupy, które pomimo dobrego statusu materialnego i zawodowego nie w pełni wykorzystują swój potencjał ze względu na dysfunkcje nabyte w różnych okresach życia lub niewystarczający poziom kompetencji społecznych.

Ubóstwo w Polsce, pomimo poprawy sytuacji w ostatnich latach, nadal jest głównym powodem wykluczenia społecznego. Jednocześnie próbuje się rozwiązać tę kwestię w sposób dalece nieefektywny. Często wsparcie jest kierowane nie do tych osób czy grup społecznych, którym powinno być udzielone w pierwszej kolejności.



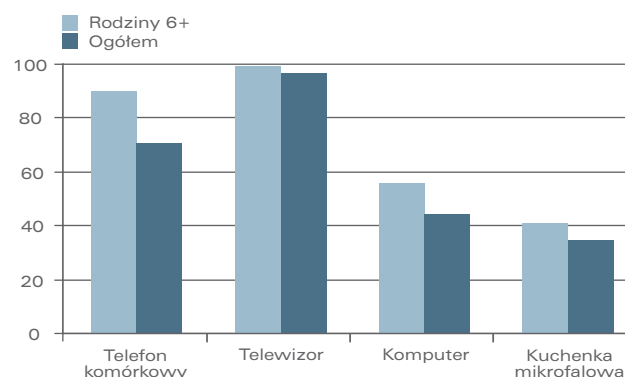
Problemy czy kwestie społeczne są bardzo często wynikiem deficytów, jakie są udziałem danej osoby czy też zbiorowości. Ich pełne uczestnictwo w życiu społecznym może nastąpić tylko wtedy, kiedy uda się zmniejszyć uciążliwość danego deficytu i wydobyć możliwości.

Ostatnie 20 lat przyniosło zdecydowaną poprawę jakości życia większości Polaków. Polska i Polacy dokonali w tym czasie skoku cywilizacyjnego. Pozytywnym skutkiem przemian jest systematycznie rosnący odsetek osób zadowolonych ze swojego życia.

Z badań GUS wynika, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat istotnie poprawiło się wyposażenie gospodarstw domowych w dobra stałego użytku. W stosunku do początku lat 90. XX w. zmieniła się również struktura wydatków. Najbardziej spadają wydatki na żywność (1993 – 39,2%, 1999 – 30,4%, 2007 – 25,7%). Najszybciej rosną wydatki na transport (1999 – 7,5%, 2007 – 8,9%) oraz na łączność (1999 – 3%, 2007 – 5,3%). Wzrastają również wydatki na zdrowie oraz na rekreację i kulturę. Wydatki mieszkaniowe pozostają na niezmiennym poziomie (około 25%).

Jak widać na rysunku 8.1, praktycznie wszystkie polskie gospodarstwa domowe są wyposażone w odbiorniki telewizyjne. Powszechne jest również posiadanie telefonu komórkowego, co tłumaczy wzrost wydatków na łączność w budżetach gospodarstw domowych. Z realizowanych cyklicznie badań GUS wynika, że bardzo szybko zwiększa się wyposażenie gospodarstw domowych w komputery. Niski kurs euro i dolara, z jakim mieliśmy do czynienia w 2007 i 2008 r., zwiększył dostęp gospodarstw domowych do dóbr trwałego użytku. Z porównań międzynarodowych wynika, że wyposażenie polskich gospodarstw domowych nie różni się zasadniczo od wyposażenia gospodarstw w lepiej rozwiniętych państwach Unii Europejskiej. Z rysunku 8.1 wynika również, że wieloosobowe gospodarstwa domowe są lepiej wyposażone niż rodziny mniej liczne. Można to tłumaczyć m.in. ułatwieniami w prowadzeniu tego typu gospodarstw domowych dzięki dobrom trwałego użytku, takim jak telefon komórkowy czy kuchenka mikrofalowa.

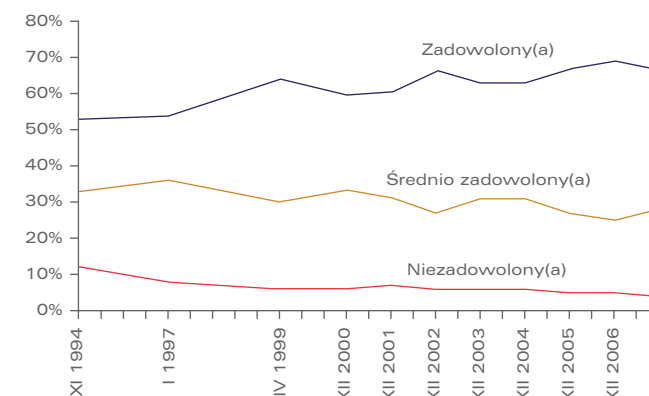
Rysunek 8.1. Wyposażenie polskich gospodarstw domowych według GUS (Polska 2007)



Źródło: GUS.

W kontekście dyskusji na temat zmian, z jakimi mamy do czynienia w ostatnich 20 latach, nasuwa się pytanie, czy można było osiągnąć lepsze efekty. Jeżeli jednak porównamy nasze przemiany w tym okresie z innymi państwami naszego regionu, to okaże się, że mimo różnego rodzaju niesprzyjających okoliczności, jak lawinowy wzrost bezrobocia na przełomie wieków czy zwiększanie się różnic społecznych, Polsce udało się dokonać jednego z naj-

Rysunek 8.2. Czy jest Pan(i) zadowolony(a) ogólnie z całego życia?



Źródło: K. Zagórski, *Jak nam się żyje?*, CBOS, Warszawa 2008.

większych skoków cywilizacyjnych i uniknąć perturbacji społecznych na masową skalę.

Potwierdzają to wyniki badań CBOS, z których wynika, że systematycznie rośnie zadowolenie Polaków z poziomu życia. O ile w połowie lat 90. wyrażało je około 50% respondentów, to obecnie jest to około 70%. Jednocześnie grupa niezadowolonych spadła do 5%.

W Polsce przyjmuje się powszechnie, że największe zróżnicowanie występuje między miastem a wsią. Tymczasem również między ośrodkami wielkomiastowymi występują bardzo istotne różnice, jeżeli chodzi o postrzeganie różnych aspektów życia.

psychiczny, relacje społeczne, zdrowie, stres i patologie oraz dystanse społeczne, utrzymują się na tym samym poziomie.

Potwierdza to tezę, że do głównych polskich problemów należą bardzo duże zróżnicowanie społeczne i niska spójność terytorialna.

Z tabeli zamieszczonej obok jednoznacznie wynika, że w ocenie mieszkańców głównych polskich miast największe różnice występują w zakresie zadowolenia z „materiałnych warunków bytu”, najmniejsze zaś – w zakresie „zadowolenia z pracy zawodowej” i z małżeństwa. Jest to kolejny dowód na to, że różnice w Polsce występują głównie w sferze materialnego standardu życia, jednak, co ciekawe, nie wpływa to zasadniczo na zwiększanie się różnic w zakresie oceny innych aspektów związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem rodzin. W tym kontekście rodzi się interesujące pytanie, czy wzrost zadowolenia z materialnych warunków życia przełożyłby się na polepszenie ocen w innych kategoriach. Prawdopodobnie jednak obie te kwestie należy analizować rozłącznie. Postrzeganie „szczęścia rodzinnego” tylko w niewielkim stopniu zależy od dochodów danego gospodarstwa.

Obecnie wśród naukowców, ekspertów oraz decydentów trwa poszukiwanie nowego paradygmatu w zakresie polityki społecznej. Widoczne jest odchodzenie od rozwijanego w okresie powojennym modelu państwa dobrobytu (*welfare state*), który okazał się mało efektywny. Obecnie dominuje poszukiwanie wzorca dla modelu funkcjonowania państwa opartego na pracy dobrej jakości (*workfare state*). Jednocześnie optymalne dla przyszłych pokoleń byłoby stworzenie solidarnego społeczeństwa opartego na pracy odpowiedniej jakości (*workfare society*).

Odsetek osób bardzo zadowolonych z różnych aspektów życia

Obszary wielkomiastowe	Materiałne warunki bytu	Własne dochody	Małżeństwo	Dzieci	Praca zawodowa	Warunki mieszkaniowe
Lublin	5,3	4,4	49,2	64,5	19,8	18,3
Łódź	6,0	4,6	61,0	73,7	21,7	23,4
Kraków	6,5	5,1	63,0	71,2	19,7	25,9
Śląsk	7,5	5,1	55,3	66,4	20,7	20,3
Trójmiasto	9,5	6,2	59,3	67,6	21,4	23,4
Warszawa	10,1	6,9	53,7	72,8	21,2	22,5
Wrocław	8,2	4,8	54,5	66,6	21,5	21,3
Cała Polska	7,6	5,1	54,3	68,2	20,6	22,6

Źródło: K. Zagórski, *Jak nam się żyje?*, CBOS, Warszawa 2008.

Polska jest krajem, w którym na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej istnieje bardzo duże rozwarstwienie między poszczególnymi grupami społecznymi. Zmiany w zakresie rozwarstwienia są badane zarówno przez Główny Urząd Statystyczny, jak i badania społeczne takie jak „Diagnoza społeczna”. Od połowy lat 90. XX w. praktycznie do momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej rozwarstwienie społeczeństwa polskiego narastało. Obecnie na podstawie danych z ostatnich edycji „Diagnozy” (lata 2005, 2006 oraz 2007) można wysnuć wniosek, że w ostatnich latach zmniejsza się rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa. Grupy najuboższe bogacą się szybciej od grup najbogatszych. Jednocześnie pomiary tzw. globalnego wskaźnika jakości życia, który obejmuje poza dobrobytem materialnym także m.in. dobrostan

WELFARE STATE
oparty na transferach społecznych oraz odpowiedzialności państwa za zapewnianie obywatelom minimalnych dochodów.



WORKFARE STATE
oparty na założeniu, że państwo jako priorytet traktuje stwarzanie możliwości zatrudnienia, a zabezpieczenia społeczne są kierowane tylko do tych, którzy z różnych powodów nie są w stanie pracować.



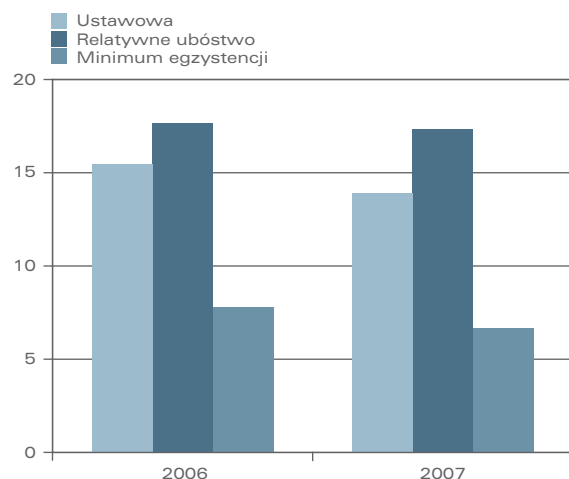
WORKFARE SOCIETY
możliwe jest wytworzenie takiego typu społeczeństwa, w którym podejmowanie pracy jest wartością i nie ma potrzeby nadzoru państwa, a podstawą relacji między obywatelami jest solidarność.

Daleko jest nam jeszcze do poradzenia sobie ze zjawiskiem ubóstwa

Wykluczenie społeczne ze względu na ubóstwo jest nadal jednym z głównych polskich problemów. Modyfikacji wymaga też sposób myślenia na ten temat i poszukiwanie alternatywnych form ograniczania tego zjawiska.

Po okresie wzrostu, w ostatnich latach zasięg ubóstwa nieznacznie się zmniejsza. Potwierdzają to wszystkie rodzaje pomiaru tego zjawiska. Niestety, w wyniku obecnych zawirowań na rynku światowym można się spodziewać przejściowego wzrostu zagrożenia ubóstwem polskiego społeczeństwa.

Rysunek 8.3. Stopa ubóstwa (% osób poniżej granicy ubóstwa)



Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2007 roku, GUS 2008.

W badaniach dotyczących ubóstwa (GUS, Eurostat, badania społeczne, takie jak „Diagnoza społeczna”) stosuje się bardzo różne metodologie. Ma to pokazać całe spektrum tego zjawiska od granicy, poniżej której zagrożone jest życie danego człowieka, do sytuacji, w której dana jednostka czy też gospodarstwo domowe nie może w pełni uczestniczyć w życiu społecznym. Oczywiście, z perspektywy funkcjonowania społeczeństwa na pierwszym planie powinna znajdować się ochrona przed spadkiem poniżej minimum egzystencji. Jednocześnie konieczne jest wspieranie rodzin czy jednostek znajdujących się na granicy minimum socjalnego – czynienie tego zwłaszcza za pomocą instrumentów, które pozwolą osiągać im dochody z pracy i zmniejszać obciążenia wynikające z wychowywania dzieci.

Od wielu lat nie zmieniają się czynniki, które w największym stopniu determinują ubóstwo. Najważniejszymi z nich są: pozycja na rynku pracy, wielodzietność oraz zamieszkiwanie na wsi lub w małych miasteczkach.

Badania gospodarstw domowych realizowane przez GUS, których wyniki zaprezentowano obok, dowodzą, że zagrożenie ubóstwem rośnie wraz z liczbą dzieci w danej rodzinie. Posiadanie już dwójki dzieci jest, w porównaniu z gospodarstwami jednoosobowymi, czynnikiem zdecydowanie zwiększającym perspektywę wykluczenia społecznego ze względu na niskie dochody. Jak widać z przedstawionych na kolejnych stronach danych o świadczeniach rodzinnych, system transferów społecznych nie zmienia zasadniczo sytuacji tych rodzin. Przy niskich dochodach nie są one w stanie również korzystać z innych form wsparcia, np. z ulg podatkowych. Dzisiaj głównym problemem w tym zakresie jest znalezienie sposobu przeformułowania systemu wsparcia dla rodzin z dziećmi

Odsetek ubóstwa w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej relatywnej jego granicy

Typ gospodarstwa	
Małżeństwa bez dzieci	5,9
Małżeństwa z 1 dzieckiem	8,4
Małżeństwa z 2 dziećmi	15,2
Małżeństwa z 3 dziećmi	28,3
Małżeństwa z 4 dziećmi i więcej	48,9
Rodziny niepełne	23,0
Jednoosobowe	6,4

Źródło: GUS.

w kierunku znalezienia instrumentów, które realnie wspierałyby wydobywanie potencjałów dzieci i zmniejszanie kosztów ich wychowania, nie będąc jedynie prostym wsparciem dochodowym gospodarstw domowych.

Jednocześnie w perspektywie kolejnych kilkunastu lat zwiększy się zagrożenie ubóstwem gospodarstw domowych z osobami starszymi. Wynika to głównie z podejmowanych obecnie decyzji co do przechodzenia na wcześniejsze emerytury i wycofywania się z rynku pracy. W ich wyniku przyszłe świadczenia emerytalne mogą być na tyle niskie, że nie będą chroniły przed ubóstwem. Aby zminimalizować negatywne konsekwencje tego wyzwania, trzeba efektywne wdrażać w Polsce instrumenty tzw. *silver economy*, czyli działań znajdujących zastosowanie dla potencjału osób starszych.

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych od wielu lat opracowuje wartość minimum socjalnego w odniesieniu do różnych typów gospodarstw domowych. Pod koniec września 2008 r. pięcioosobowa rodzina musiała dysponować kwotą 3298 zł, aby mieć pełne możliwości uczestniczenia w życiu społecznym. Jednocześnie kwota na jedną osobę była o prawie 200 zł niższa niż w wypadku gospodarstwa jednoosobowego (855 zł w wypadku gospodarstwa jednoosobowego).

Zgodnie z granicami przyjmowanymi przez Główny Urząd Statystyczny, jedna osoba musiała dysponować w 2007 r. kwotą 386 zł, aby nie znaleźć się poniżej minimum egzystencji. Dla gospodarstw czteroosobowych (dwoje dorosłych oraz dwoje dzieci do 15. roku życia) kwota ta wyniosła 1335 zł. Jednoosobowe gospodarstwo domowe nie mogło przy tym dysponować miesięcznie kwotą większą niż 477 zł, jeśli chciało ubiegać się o świadczenie z pomocy społecznej. Dla gospodarstwa czteroosobowego było to 1404 zł.

Przy tak niskich granicach, jakie są przyjmowane za granice ubóstwa, trudno oczekiwać, aby transfery z pomocy społecznej mogły zasadniczo zmniejszać ryzyko wykluczenia społecznego. Podwyższenie granic jest jednak niezmiernie trudne, ponieważ wymagałoby zdecydowanego zwiększenia budżetu wydatkowanego na politykę społeczną. Nadzieją na zmianę sytuacji jest ograniczanie wydatków na renty oraz wcześniejsze emerytury. Zwiększone wydatki z pomocy społecznej muszą mieć jednak charakter zdecydowanie stymulujący i nie mogą petryfikować stanu bierności.

Spójności społecznej nie można ograniczać tylko do kwestii dochodowych. Należy ją realizować także na drodze wyrównywania dostępu do usług społecznych, opieki zdrowotnej, profilaktyki, rehabilitacji, kultury i rozrywki oraz edukacji na wysokim poziomie. Bez zmiany zasad zarówno w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, jak i edukacji będziemy skazani na obecną sytuację, w której dostęp do szeroko rozumianych usług społecznych jest traktowany jako bardzo mało solidarny, a tym samym promujący osoby, które mogą kupić dane usługi na rynku.

Zmniejszenie się poziomu ubóstwa, z jakim mamy do czynienia w ostatnich latach, zostało osiągnięte głównie dzięki większym możliwościom zatrudniania i spadkowi poziomu bezrobocia. Niestety, w wielu przypadkach zysk z pracy, szcze-

Zmodyfikowane minimum socjalne wrzesień 2008 w zł

Wyszczególnienie	Gospodarstwo pracownicze jednoosobowe	Gospodarstwo pracownicze 2-osobowe K + M	Gospodarstwo pracownicze 5-osobowe M + K + Dziecko młodsze + 2 x Dziecko starsze
Żywność	210,4	420,7	1037,7
Mieszkanie	307,3	433,6	894,5
Edukacja	12,0	24,0	306,8
Kultura i rekreacja	89,5	104,5	187,9
Odzież i obuwie	36,5	72,9	178,5
Ochrona zdrowia	33,4	64,0	119,6
Higiena osobista	25,3	48,9	106,2
Transport i łączność	77,3	146,5	339,7
Pozostałe	63,3	92,1	126,8
Razem	854,9	1407,1	3297,7
- na 1 osobę	854,9	703,6	659,5

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – grudzień 2008.

gólnie przy niskich wynagrodzeniach, jest tak niewielki, że nie poprawia w istotny sposób sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Wiąże się to m.in. z nadal wysokim klinem podatkowym, zwłaszcza dla osób mało zarabiających. Trudno sobie jednak wyobrazić zmniejszenie go bez obniżenia kosztów stałych budżetu związanych m.in. z transferami społecznymi, szczególnie wcześniejszymi emeryturami, funkcjonowaniem KRUS, ulgami dla zakładów pracy chronionej itp., a także bez poszerzenia bazy podatkowej (zob. Wyzwanie 1).

Konieczne jest tu znalezienie złotego środka między zmniejszaniem klina podatkowego a zwiększaniem nakładów na aktywną integrację społeczną realizowaną zarówno przez transfery z pomocy społecznej, jak i świadczenia rodzinne, szczególnie dla rodzin wielodzietnych.

Ograniczenie wydatków na świadczenia związane z transferami międzypokoleniowymi nie powinno służyć jedynie do ograniczania środków na politykę społeczną. Spodziewana

poprawa sytuacji budżetu powinna pozwolić na wygenerowanie dodatkowych środków, które powinno się przeznaczyć na instrumenty aktywnej integracji społecznej i zawodowej.

Przy analizie zjawiska ubóstwa na podstawie różnych jego miar należy mieć również świadomość ich głównie umownego charakteru i tego, że wiele osób znajduje się tuż nad daną granicą, co przy nawet niewielkich zawirowaniach, np. dotyczących wynagrodzenia czy utraty danego świadczenia, powoduje znalezienie się poniżej tej granicy. Dlatego też należy zdawać sobie sprawę z dylematu, czy ograniczać wsparcie tylko do tych osób lub gospodarstw domowych, które znajdują się poniżej danej granicy, czy raczej rozszerzać zakres wsparcia i stymulacji w taki sposób, aby nie dopuszczać do pogorszenia się sytuacji grup znajdujących się niewiele ponad daną granicą, czyli nie dopuszczać do poszerzania się sfery ubóstwa. Dotyczy to głównie grup społecznych najczęściej narażonych na wykluczenie społeczne.

Ubóstwo w Polsce jest silnie zróżnicowane

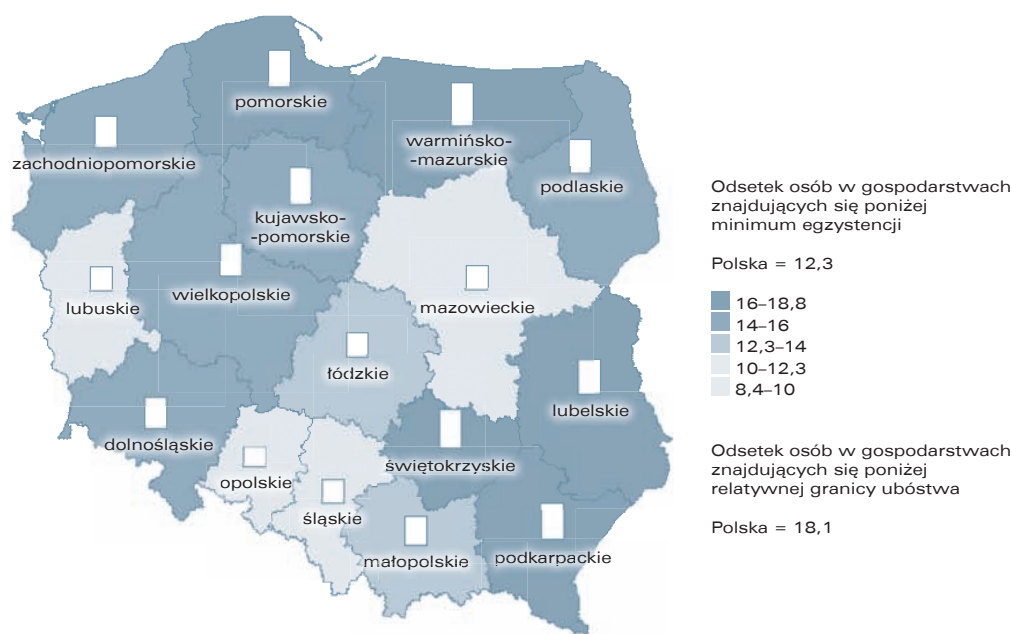
Poziom ubóstwa w Polsce jest bardzo zróżnicowany zarówno w kontekście typu gospodarstwa domowego, jak i miejsca zamieszkania. Największe zagrożenie ubóstwem występuje w rodzinach wielodzietnych oraz wśród osób mieszkających na wsi. W przyszłości należy spodziewać się zmiany. Grupą szczególnie narażoną na ubóstwo będą osoby starsze, które zbyt wcześnie przeszły na emeryturę lub rentę.

Trzeba brać pod uwagę nierównomierny rozkład zjawiska ubóstwa w różnych regionach Polski oraz w ramach jednostek administracyjnych. Na przykład w dużych miastach, gdzie statystycznie ryzyko ubóstwa jest najniższe, zjawisko to dotyczy wybranych grup społecznych, w szczególności młodzieży z rodzin niepełnych i wielodzietnych. Praktycznie we wszystkich miastach mamy do czynienia z tworzeniem się enklaw ubóstwa. Istnieją zatem odrębne zjawiska biedy miejskiej i biedy wiejskiej.

Z rysunku obok jednoznacznie wynika, że zagrożenie ubóstwem w Polsce ma charakter wyspowy. Oznacza to, że brakuje jednoznacznego podziału np. na „biedny” wschód i „bogaty” zachód tak jak w Niemczech czy „biedne” południe i „bogaty” północ jak we Włoszech. W Polsce województwa warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie, gdzie ryzyko ubóstwa jest najwyższe, graniczą z województwem mazowieckim, gdzie jest ono najniższe. Warto w najbliższej przyszłości opracować tzw. „klastry biedy” z podziałem na ich przyczyny. Pozwoli to lepiej niż obecnie zdiagnozować sytuację.

Należy również pamiętać, że poszczególne województwa są bardzo zróżnicowane regionalnie. W wielu wypadkach (np. w województwie mazowieckim) różnice dochodowe i rozwojowe są o wiele większe niż mierzone w perspektywie całego kraju.

Rysunek 8.4. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem w polskich województwach w 2005 r.



Źródło: Warunki życia ludności Polski w latach 2004–2005, GUS 2007.

Z tabeli obok wynika, że ryzyko ubóstwa wzrasta wraz ze zmniejszaniem się liczebności danego miasta lub wsi. Należy jednak analizować tę zależność łącznie z wnioskami z rysunku na poprzedniej stronie, który pokazuje zróżnicowanie regionalne ubóstwa w Polsce.

Problemem, który wymaga lepszego niż obecnie rozpoznania, jest kwestia pojawiających się obszarów wykluczenia w różnych regionach Polski. Od pewnego czasu w literaturze funkcjonuje termin „polskich faweli”.

Trzy typy „polskich faweli”:

Regiony popegeerowskie (wioski), gdzie mamy do czynienia z biernością zawodową i społeczną.

Wielkie blokowiska powstałe w latach 60. i 70., gdzie mieszkają potomkowie pracowników zaimportowanych w celu industrializacji miast.

Tradycyjne regiony ubóstwa miejskiego, gdzie kumulują się zjawiska ubóstwa, np. warszawska Praga (Jędrzejko 2008).

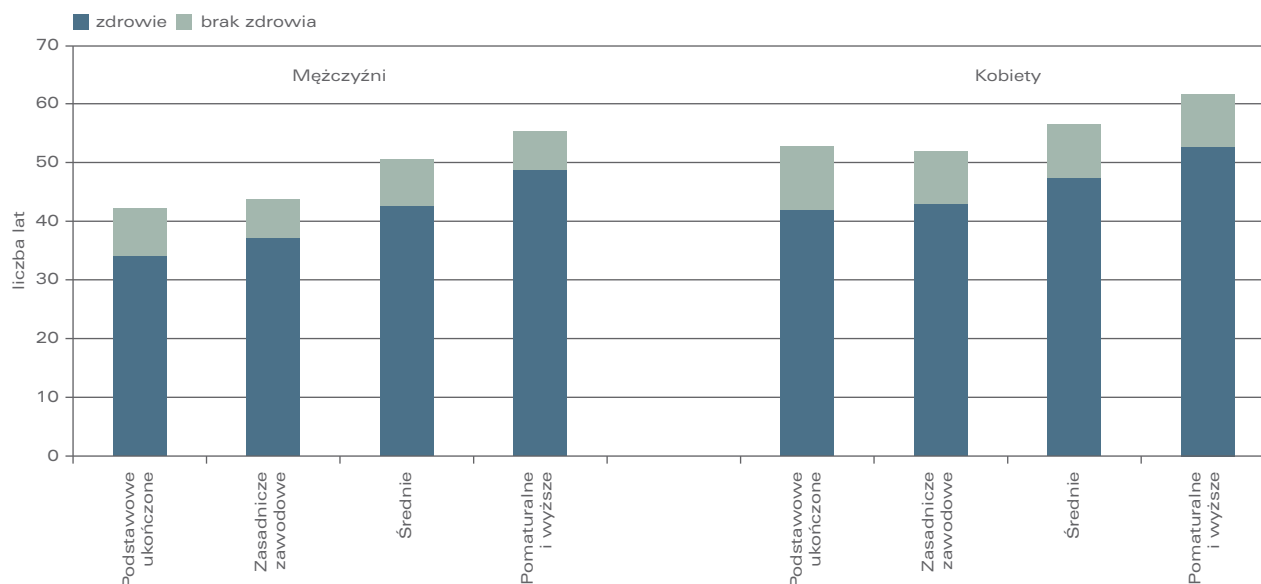
Ubóstwo wpływa również na długość i jakość życia. Jeżeli przyjmujemy, że poziom narażenia na ubóstwo spada wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia, to taką samą korelację zobaczymy przy przeciętnym trwaniu życia w zdrowiu i przy jego braku (rysunek 8.5). Jednocześnie z badań na temat sytuacji zdrowotnej ludności Polski wynika, że najmniejsze miasta poniżej 5 tys. mieszkańców stanowią w Polsce najmniej korzystne środowisko do zamieszkania. Dzieje się tak głównie z powodu słabej dostępności do profilaktyki oraz słabej wykrywalności chorób na wczesnym etapie.

Wskaźniki zagrożenia ubóstwem według miejsca zamieszkania

Miejsce zamieszkania Wyszczególnienie	Odsetek osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej:		
	minimum egzystencji	relatywnej granicy ubóstwa	ustawowej granicy ubóstwa
Ogółem	12,3	18,1	18,1
Miasta (razem)	8,2	12,5	12,3
Powyżej 500 tys. mieszkańców	4,5	6,6	6,7
200–500 tys.	5,3	8,7	8,6
100–200 tys.	8,7	13,4	13,1
20–100 tys.	9,1	13,7	13,6
Poniżej 20 tys.	12,5	18,8	17,9
Wieś	18,7	27,0	27,3

Źródło: Sytuacja gospodarstw domowych w latach 2004–2005, GUS 2007.

Rysunek 8.5. Przeciętne trwanie życia w zdrowiu i przy jego braku osób w wieku 25 lat według płci i poziomu wykształcenia, 2002 r.



Źródło: B. Wojtyński, P. Goryński (red.), Sytuacja zdrowotna ludności Polski, PZH, Warszawa 2008.

Polska ma najwyższą w UE stopę ubóstwa wśród dzieci i młodzieży oraz jedną z najniższych w wypadku osób starszych

W polskich realiach grupą społeczną najbardziej narażoną na wykluczenie społeczne są dzieci. Jeżeli chcemy zmienić ten obraz i dać szansę przyszłym pokoleniom, to należy działać natychmiast!

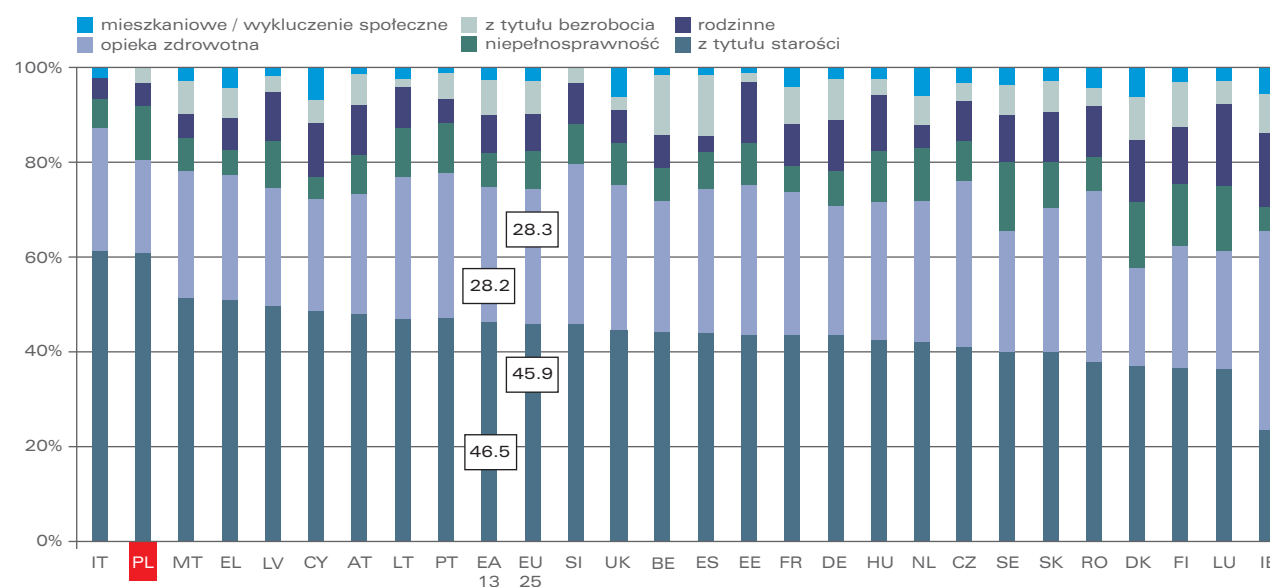
Polska należy do tych państw członkowskich Unii Europejskiej, w których istnieje największe zagrożenie ubóstwem. Jednocześnie polskie ubóstwo ma inne cechy niż w krajach starej piętnastki UE. Dotyczy to w szczególności sytuacji rodzin z dziećmi.

W Polsce występuje jeden z najniższych w UE poziomów ubóstwa wśród emerytów. Znajdujemy się na drugim miejscu (pierwsze miejsce zajmują Włochy) pod względem udziału wydatków na emerytury w całości wydatków społecznych. Niestety, są to wydatki kosztem wsparcia rodzin. Prognozy dotyczące dochodów emerytów pokazują jednak, że bez zmiany dotychczasowego podejścia ich sytuacja pogorszy się w perspektywie 2020 r.

Jak już pokazano na stronie poprzedniej, zagrożenie ubóstwem rośnie wraz z liczbą dzieci w gospodarstwach domowych. W szczególnie trudnej sytuacji są te gospodarstwa, które muszą liczyć jedynie na transfery z pomocy społecznej (ze względu na niskie dochody nie mogą np. korzystać z ulg podatkowych).

W zakresie optymalizacji systemu świadczeń społecznych główny problem polega na tym, jak zwiększyć zakres oddziaływania świadczeń socjalnych, trafiających do grup najbardziej ich potrzebujących, przede wszystkim do gospodarstw domowych z dziećmi, nie pogarszając jednocześnie sytuacji osób starszych. Wydaje się, że można to zrobić jedynie poprzez wzrost aktywności zawodowej osób 50 plus oraz wzrost środków przeznaczanych na aktywne wsparcie gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem lub innym typem wykluczenia społecznego.

Rysunek 8.6. Świadczenia socjalne według grup docelowych jako procent świadczeń w ogóle, 2004 r.



Źródło: cyt. za EUROSTAT – ESSPROS.

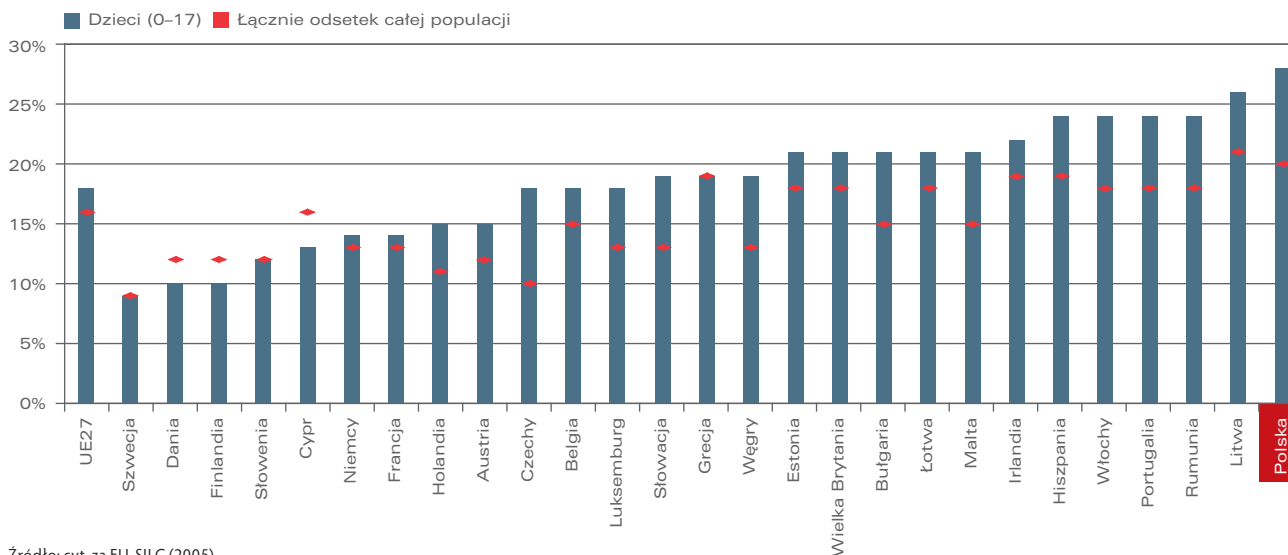
Polska wśród państw członkowskich UE notuje najwyższy wskaźnik ubóstwa dzieci. Ryzyko ich ubóstwa jest aż o 8% wyższe niż w wypadku ogółu społeczeństwa. Analiza sytuacji gospodarstw domowych pokazuje, że ubóstwo dzieci jest nierozwalnie związane z ubóstwem rodziców

Od 1 września 2006 r. wysokość zasiłku rodzinnego wynosi: 1) 48 zł na dziecko do 5. roku życia; 2) 64 zł na dziecko powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia; 3) 68 zł na dziecko powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia. Dodatkowo rodziny z dziećmi mogą korzystać z takich dodatków, jak zakup podręczników czy zapewnianie darmowych posiłków w szkołach.

Jak widać z powyższych kwot, świadczenia rodzinne w porównaniu np. z ulgami podatkowymi są bardzo niskie. Jednocześnie brakuje zróżnicowania regionalnego. W wypadku tych regionów, szczególnie dużych miast, w których koszty utrzymania są najwyższe, wsparcie to trzeba uznać za symboliczne. W tym kontekście należy zastanowić się nad priorytetami polityki prorodzinnej oraz nad znalezieniem rozwiązania, które w lepszy sposób będzie prowadzić do spójności społecznej również w ramach regionów. Dotyczy to z jednej strony zwiększenia kwot wsparcia dla rodzin najuboższych, a z drugiej stosowania bodźców w zakresie podejmowania zatrudnienia, co wydaje się jedynym sposobem na radykalną zmianę sytuacji dochodowej. Analizując podobieństwa i różnice zawarte w tabeli obok, należy zadać sobie pytanie, czy Polska będzie upodabniać się w charakterystyce ubóstwa do lepiej rozwiniętych państw członkowskich UE. Z całą pewnością analiza zjawiska ubóstwa oraz innych obliczy wykluczenia społecznego w innych państwach powinna być podstawą podejmowania decyzji. Pozwoli to uniknąć takich błędów innych państw, jak np. dopuszczenie do wykluczenia społecznego licznych grup imigrantów czy zwiększania się segregacji w społeczeństwie.

W Polsce mamy również do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji matek samotnie wychowujących dzieci w zależności od sytuacji ojca. W lepszym położeniu są matki mogące korzystać ze świadczeń alimentacyjnych.

Rysunek 8.7. Narażenie na ubóstwo dzieci w państwach członkowskich UE



Źródło: cyt. za EU-SILC (2005).

Porównanie cech charakterystycznych biedy w Polsce oraz w krajach Europy Zachodniej (cyt. za E. Tarkowska)

Podobieństwa	Różnice
rosnąca przepaść między bogatymi a biednymi	ubóstwo dotyczy wsi, podczas gdy w krajach zachodnich bieda jest miejskim fenomenem
przestrzenne segregacje jednych i drugich	brak czynnika etnicznego
zjawisko utrwalonego ubóstwa w wydzielonych przestrzennie enklawach	młody wiek polskich biednych
koncentracja ubóstwa i innych negatywnych zjawisk w pewnych regionach	bardzo duża skala ubóstwa dzieci
związek ubóstwa z bezrobociem i niskim poziomem wykształcenia	nie najgorsza sytuacja ludzi starych, emerytów

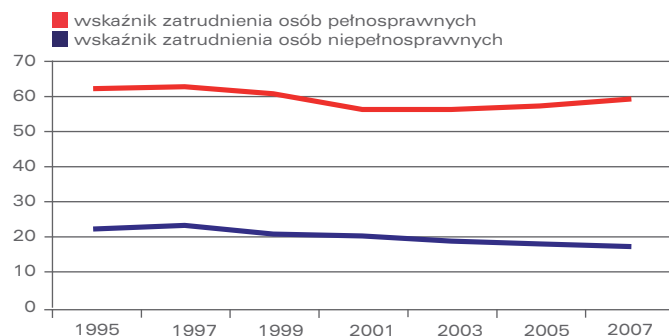
Źródło: E. Tarkowska, *Oblicza polskiej biedy*, PAN, Warszawa 2007.

Obecny system zabezpieczenia społecznego skupia się na dostarczaniu minimalnych dochodów, ale nie daje wykluczonym szans na samodzielne rozwiązanie problemów

Polska, mimo że wydaje stosunkowo dużo pieniędzy na wsparcie grup wykluczonych, nie osiąga pożądanego rezultatu. Dlatego też system wsparcia wymaga unowocześnienia w kierunku wzmacniania aspiracji oraz wydobywania potencjału poszczególnych osób i grup społecznych.

Polska ma najniższy w Unii Europejskiej poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, i to mimo rozbudowanego systemu wsparcia dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wprowadzenie np. systemu ulg dla zakładów pracy chronionej nie zmieniło tego, że stopa zatrudnienia niepełnosprawnych od wielu lat nie rośnie.

Rysunek 8.8. Wskaźnik zatrudnienia osób o różnym poziomie sprawności



Źródło: GUS.

W Polsce istnieje ponad 2 tys. zakładów pracy chronionej. Niestety, od kilku lat liczba zatrudnionych w nich osób niepełnosprawnych, mimo zdecydowanej poprawy sytuacji na rynku pracy, praktycznie nie rośnie. Oznacza to, że tego rodzaju system wsparcia w celu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie sprawdza się.

Liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
Pracownicy niepełnosprawni ogółem (w tys.)	200,7	206,8	212,1	220,8
W zakładach pracy chronionej	172,6	173,9	174,1	178,5
Na otwartym rynku pracy	28,1	32,9	38,0	42,3

Źródło: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W wielu krajach Unii Europejskiej również istnieją zakłady pracy chronionej, działają jednak na innych zasadach. Ich głównym celem jest przygotowanie pracowników niepełnosprawnych do znalezienia miejsca na otwartym rynku pracy.

Tymczasem w Polsce zatrudnienie w zakładach pracy chronionej ma długookresowy charakter. Przykładowo w Holandii rząd nałożył zakładom pracy chronionej obowiązek, aby corocznie minimum 1,5% (w Szwecji 5%) niepełnosprawnych odeszło na otwarty rynek pracy. We Francji obowiązkiem zakładów pracy chronionej jest dawanie niepełnosprawnym pracownikom możliwości odnalezienia się na otwartym rynku pracy. Jeśli nie przyniesie to powodzenia, mają oni szansę powrotu na dawne miejsce pracy. W Hiszpanii udało się powołać do życia specjalny zakład produkujący na potrzeby fabryki samochodów Forda. Jest to zakład pracy chronionej zatrudniający ponad 70% osób niepełnosprawnych. Jednocześnie należy on do globalnej sieci Forda.

Przy analizie kwestii niepełnosprawności trzeba zauważyć, iż mamy do czynienia zasadniczo z dwiema grupami. Są to osoby

niepełnosprawne od urodzenia lub od dzieciństwa oraz osoby, które niepełnosprawności nabrały się w okresie aktywności zawodowej. Działania państwa muszą uwzględniać ten podział.

Problemy osób niepełnosprawnych od urodzenia zaczynają się już na początku edukacji. Nauka w szkołach specjalnych stygmatyzuje niepełnosprawne dzieci i niezmiennie utrudnia im ukończenie edukacji na poziomie wyższym. Np. w 2005 r. do egzaminu maturalnego przystąpiło jedynie 557 absolwentów szkół ponadgimnazjalnych ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Studenci niepełnosprawni na czołowych polskich uczelniach wyższych stanowią niecały 1% ogółu studentów, podczas gdy odsetek osób niepełnosprawnych w tej kategorii wiekowej sięga 3%.

- liczba studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego: 45 908
- liczba studentów niepełnosprawnych: 459, w tym:
 - 30 niesłyszających i słabosłyszających,
 - 40 niewidomych i słabowidzących,
 - 77 z niepełnosprawnością ruchu,
 - 257 z inną niepełnosprawnością, w tym:
 - 50 z zaburzeniami psychicznymi i neurologicznymi,
 - 5 osób z dysleksją¹.

Powyższy przykład Uniwersytetu Jagiellońskiego obrazuje sytuację na jednej z najlepszych polskich szkół wyższych. Podobnie jest np. na Uniwersytecie Warszawskim czy Uniwersytecie Gdańskim. Należy przy tym mieć świadomość, że w wielu szkołach niepublicznych nie studiuje żadna osoba niepełnosprawna.

¹ Źródło: Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

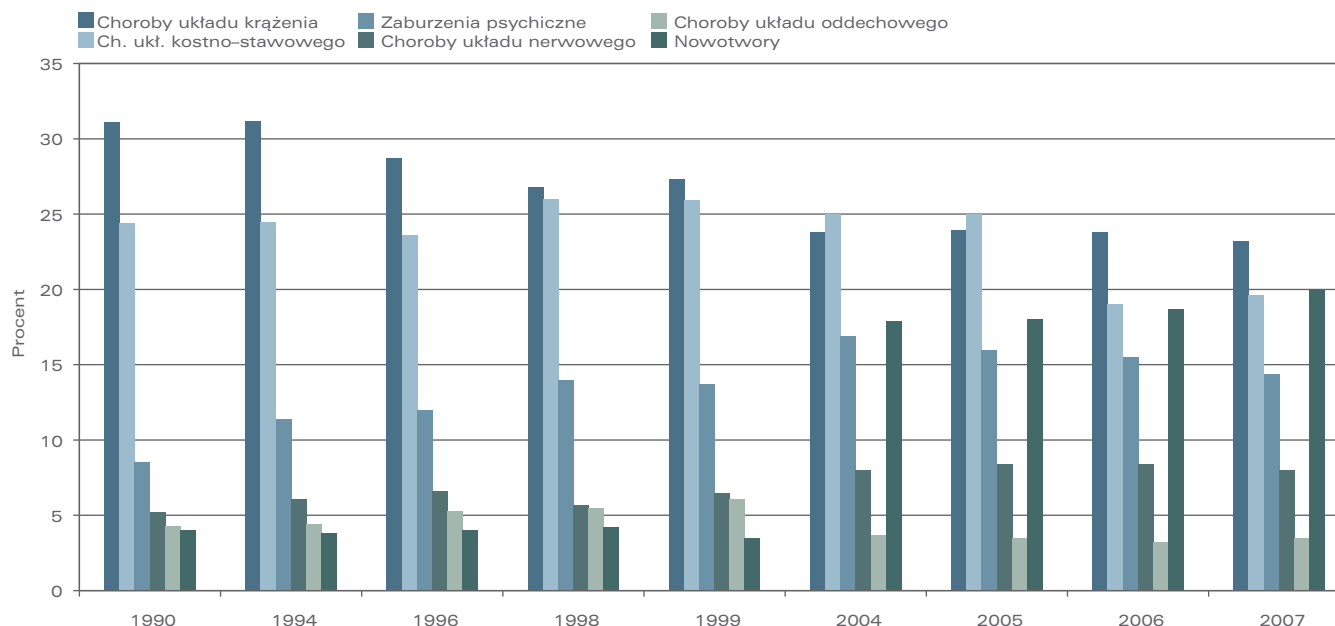
Głównymi przyczynami chorobowymi, powodującymi niezdolność do pracy, są schorzenia układu krążenia, narządu ruchu, psychiczne, układu nerwowego (największy wzrost), onkologiczne, układu oddechowego. Jednocześnie z badania pilotażowego przeprowadzonego przez ZUS wynika, że około jedna trzecia ubezpieczonych ze schorzeniami układu krążenia i narządów ruchu po rehabilitacji odzyskała zdolność do kontynuowania pracy zarobkowej.

Jak widać w tabeli na stronie poprzedniej, liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej od kilku lat praktycznie pozostaje na takim samym poziomie. Rośnie jednak liczba zatrudnionych na otwartym rynku pracy. Pokazuje to kierunek, w którym powinna zmierzać polityka państwa w tym zakresie. Konieczne jest zwiększanie wsparcia dla tych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które pozwolą im znaleźć pracę na otwartym rynku pracy.

Zatrudnienie na otwartym rynku pracy wynosi przy tym jedynie ok. 20%. Optymalne byłoby, aby wskaźniki zatrudnienia w zakładach pracy chronionej i na otwartym rynku pracy uległy wyrównaniu. Może to jednak nastąpić tylko przy znalezieniu rozwiązań ekonomicznych zachęcających pracodawców działających na rynku pracy do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Niestety, nadal nie ma jasności, dlaczego wybierają oni raczej płacenie na PFRON, co zwiększa koszty prowadzenia działalności gospodarczej, niż wsparcie zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Jak już wspomniano wcześniej, spójność społeczna to kwestie związane nie tylko z dochodami czy zatrudnieniem, lecz także z dostępem do usług społecznych, również do rehabilitacji, co w tym wypadku wydaje się oczywiste. Kwestia ta wymaga w Polsce znaczącej poprawy. Nadal osoby niepełnosprawne mają ograniczony dostęp do edukacji (w tym do kształcenia ustawicznego) i kultury. Niemożliwa jest aktywna integracja społeczna osób niepełnospraw-

Rysunek 8.9. Główne przyczyny chorobowe w pierwszorazowych orzeczeniach o niezdolności do pracy do celów rentowych, 1990–2007



Źródło: B. Wojtyński, P. Goryński (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, PZH, Warszawa 2008.

nych bez zapewnienia im lepszego dostępu do usług społecznych.

W wypadku osób niepełnosprawnych kluczowa wydaje się rola samorządów. Zdecydowanie konieczne jest zwiększanie ich świadomości w zakresie rozwiązywania tego oraz innych problemów społecznych np. przez upowszechnianie „najlepszych praktyk”. Społeczności lokalne przy wsparciu finansowym oraz

informacyjnym mogą zmienić swoje nastawienie do rozwiązywania problemów społecznych na swoim terenie. Konieczne jest tutaj daleko idące partnerstwo między rządem, samorządami poszczególnych szczebli oraz organizacjami pozarządowymi o dobrym rozpoznaniu sytuacji osób niepełnosprawnych. Bardzo często jednak dochodzi do konfliktu interesów organizacji pozarządowych, który jest spowodowany reprezentowaniem osób o różnych typach niepełnosprawności.

Nadal jednym z głównych problemów polskich rodzin pozostaje dostęp do własnego mieszkania

Mimo kilku zaproponowanych w ostatnich latach instrumentów w zakresie mieszkalnictwa nie udało się poprawić sytuacji. Należy zastanowić się nad zmianą podejścia do kwestii posiadania mieszkania na własność.

Deficyt mieszkaniowy w Polsce pogłębia się. Wzrost cen mieszkań w ostatnich latach zmniejszył ich dostępność. Najbardziej rosły ceny w dużych miastach. W latach 2005–2007 było to nawet kilkadziesiąt procent. Jednocześnie rosły jakość i standard mieszkań nowo oddawanych do użytku. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE, w tym z nowymi, sytuacja mieszkaniowa w Polsce należy do najtrudniejszych.

W najbliższym czasie dodatkowym problemem będzie konieczność wykonania remontów budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego wybudowanych w latach 60. i 70. XX w.

Obserwujemy wzrost aspiracji dotyczących warunków mieszkaniowych, co jest związane z przenoszeniem na grunt Polski doświadczeń z innych państw, do czego przyczynia się również emigracja. Polacy nie tylko myślą o własnym mieszkaniu, ale dostrzegają coraz bardziej zalety okolicy, w której mają mieszkać. Rośnie przede wszystkim znaczenie dostępu do infrastruktury edukacyjnej i sportowej oraz bliskości publicznych środków transportu. Wagi nabiera opinia, jaką cieszy się dana okolica. Rosną również oczekiwania w stosunku do standardu wyposażenia mieszkań.

W zdecydowanej większości przypadków kredyty mieszkaniowe bierze się na kilkadziesiąt lat. W tym czasie dochodzi do zmian zarówno sytuacji dochodowej samego gospodarstwa domowego, jak i procesów koniunkturalnych w gospodarce. W związku z tym wskazane jest wypracowanie mechanizmu, który umożliwiałby czasowe wsparcie kredytobiorców, tak aby

przejściowe pogorszenie sytuacji nie skutkowało np. zagrożeniem utraty mieszkania.

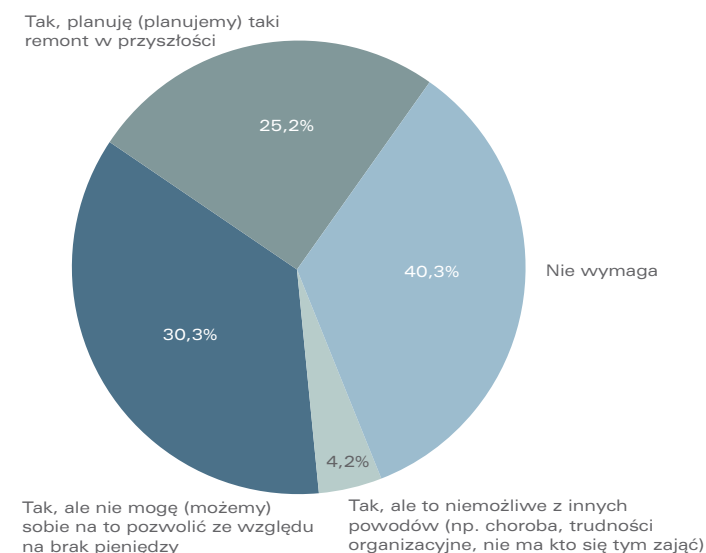
Prawie 60% mieszkań wymaga w opinii ich mieszkańców remontu lub wykończenia. Jednocześnie ponad 60% uważających remont za sprawę pilną nie może go przeprowadzić głównie z powodu braku odpowiednich funduszy. Może to skutkować w kolejnych latach dalszym pogarszaniem się sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Wyposażenie mieszkań w infrastrukturę nadal pozostaje zróżnicowane między wsią a miastem. O ile 94,7% mieszkańców miast ma bezpośredni dostęp do ciepłej wody, o tyle w wypadku mieszkańców wsi jest to tylko 81,3%. Ponad 30% gospodarstw domowych na wsi używa pieców do ogrzewania swoich mieszkań lub domów (dane: GUS).

Główny dylemat w zakresie mieszkalnictwa dotyczy form wsparcia w uzyskiwaniu pierwszego mieszkania. Przez ostatnie dwadzieścia lat mieliśmy w Polsce do czynienia z kilkunastoma instrumentami, których zadaniem miało być poprawienie sytuacji mieszkaniowej.

Obecnie pilnego zbadania wymaga ich realna efektywność. Wnioski z analizy powinny umożliwić odpowiedź na fundamentalne pytanie, czy lepiej nadal poszukiwać rozwiązań, które okazałyby się efektywne we wspieraniu nabywania mieszkań, czy też poszukiwać rozwiązań wspierających wynajem. Wybór drugiego rozwiązania oznaczałby, że osoba, która wynajmie

Rysunek 8.10. Czy pana(i) dom (lub mieszkanie) wymaga remontu lub wykończenia?



Źródło: CBOS.

dane mieszkanie, *de facto* nigdy nie stanie się jego właścicielem, choć przy spełnieniu pewnych warunków będzie mogła w nim mieszkać przez całe życie.

Liczba pokoi na osobę w państwach członkowskich UE według wieku i miejsca zamieszkania

	Liczba pokoi	WIEK					PRZESTRZEŃ	
		18-24 lata	25-34 lata	35-49 lat	50-64 lata	65+ lat	Wieś	Miasto
Austria	1,8	1,5	1,6	1,5	2,0	2,3	1,9	1,6
Belgia	2,7	2,2	2,4	2,2	3,0	3,6	2,7	2,7
Dania	2,0	1,7	1,7	1,7	2,3	2,6	2,1	2,0
Finlandia	1,6	1,3	1,3	1,4	1,8	1,9	1,7	1,5
Francja	2,0	1,5	1,6	1,7	2,2	2,8	2,2	1,8
Niemcy	1,9	1,4	1,6	1,8	2,0	2,4	2,0	1,9
Grecja	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,8	1,5	1,4
Irlandia	2,0	1,6	1,7	1,8	2,4	2,9	2,1	1,9
Włochy	1,5	1,0	1,4	1,3	1,6	2,1	1,5	1,5
Luksemburg	2,1	1,5	2,0	1,7	2,3	3,2	2,3	1,9
Holandia	2,1	1,6	1,9	1,7	2,5	2,7	2,1	2,1
Portugalia	1,5	1,2	1,3	1,3	1,6	2,2	1,5	1,4
Hiszpania	1,6	1,3	1,5	1,4	1,7	2,2	1,6	1,6
Szwecja	1,9	1,4	1,4	1,5	2,3	2,6	2,0	1,9
Wielka Brytania	2,6	2,2	2,4	2,6	2,6	2,9	2,5	2,6
Cypr	1,7	1,3	1,5	1,5	1,9	2,3	1,6	1,7
Czechy	1,4	1,1	1,1	1,3	1,6	1,8	1,5	1,3
Estonia	1,5	1,1	1,2	1,3	1,7	1,9	1,6	1,4
Węgry	1,1	0,9	0,9	1,0	1,3	1,4	1,1	1,1
Łotwa	1,1	0,9	1,0	1,0	1,2	1,4	1,2	1,1
Litwa	1,2	0,9	0,8	1,0	1,5	1,7	1,3	1,1
Malta	1,9	1,6	1,7	1,5	1,8	3,6	1,8	1,8
Polska	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,4	0,9	1,0
Słowacja	1,3	1,0	1,0	1,2	1,6	2,0	1,3	1,4
Słowenia	1,2	1,1	1,0	1,1	1,2	1,6	1,2	1,3
Bułgaria	1,3	1,0	0,9	1,1	1,4	1,7	1,3	1,2
Rumunia	1,2	1,1	1,1	1,1	1,4	1,7	1,3	1,2
Turcja	1,1	1,0	1,0	0,9	1,3	1,5	0,9	1,1
UE15	1,9	1,5	1,7	1,7	2,0	2,5	2,0	1,9
NMS	1,1	0,9	0,9	1,0	1,3	1,5	1,1	1,1
ACC3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,3	1,6	1,1	1,1

Źródło: First European Quality of Life Survey: Social dimension of housing, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Jakości Życia i Pracy, Dublin 2006.

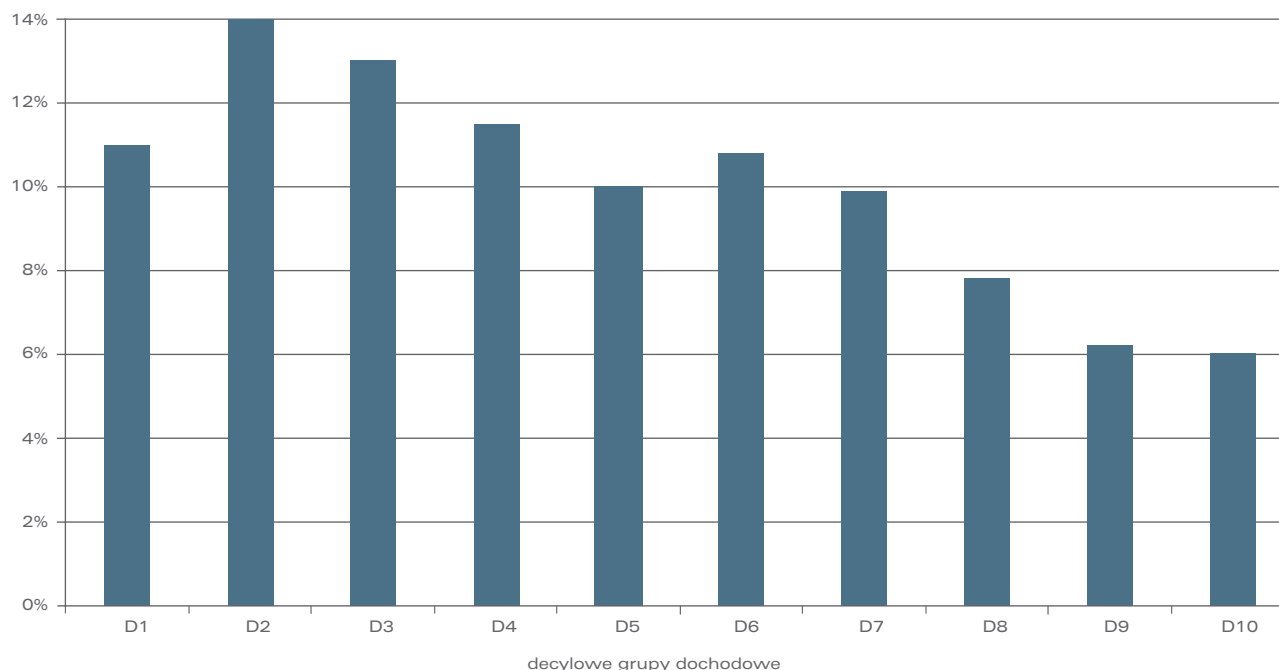
Pieniądze transferowane w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego nie trafiają do osób najbardziej potrzebujących

Rezultatem zaprojektowania polskiego systemu zabezpieczenia społecznego pod kątem minimalizowania negatywnych efektów transformacji systemowej jest udzielanie obecnie pomocy również tym grupom społecznym, które nie powinny jej uzyskiwać. Tym samym pomoc najuboższym oraz wykluczonym jest niewystarczająca. Wzrostowi nakładów na politykę społeczną musi towarzyszyć reforma systemu ich wydatkowania.

Okazuje się, że 10% najbiedniejszych gospodarstw (czyli tzw. pierwszy decyl dochodowy) otrzymuje jedynie nieco ponad 10% całkowitej sumy transferów społecznych związanych teoretycznie z biedą i mniej niż decyl drugi, trzeci i czwarty. Podobną kwotę transferów w sumie otrzymują gospodarstwa z piątego i szóstego decyla dochodowego, czyli średnio zamożne. Najbogatsze 10% gospodarstw otrzymuje niemal 6% (!) całkowitej sumy analizowanych transferów socjalnych. Oznacza to, że transfery socjalne w Polsce są skierowane niemal równomiernie do wszystkich grup dochodowych. Znaczny ich odsetek trafia do osób średnio, a nawet bardzo zamożnych. Należy również zauważyć, że poszerzenie analizy o świadczenia związane z wiekiem spowodowałoby jeszcze większe skoncentrowanie wsparcia na środkowych decylach grup dochodowych.

Główny dylemat w zakresie systemu transferów społecznych polega na znalezieniu optimum pomiędzy świadczeniami opartymi na dochodach a świadczeniami, które nie są od nich zależne. Obecnie proporcja ta wydaje się zachwiana w stronę świadczeń nieopartych na dochodach.

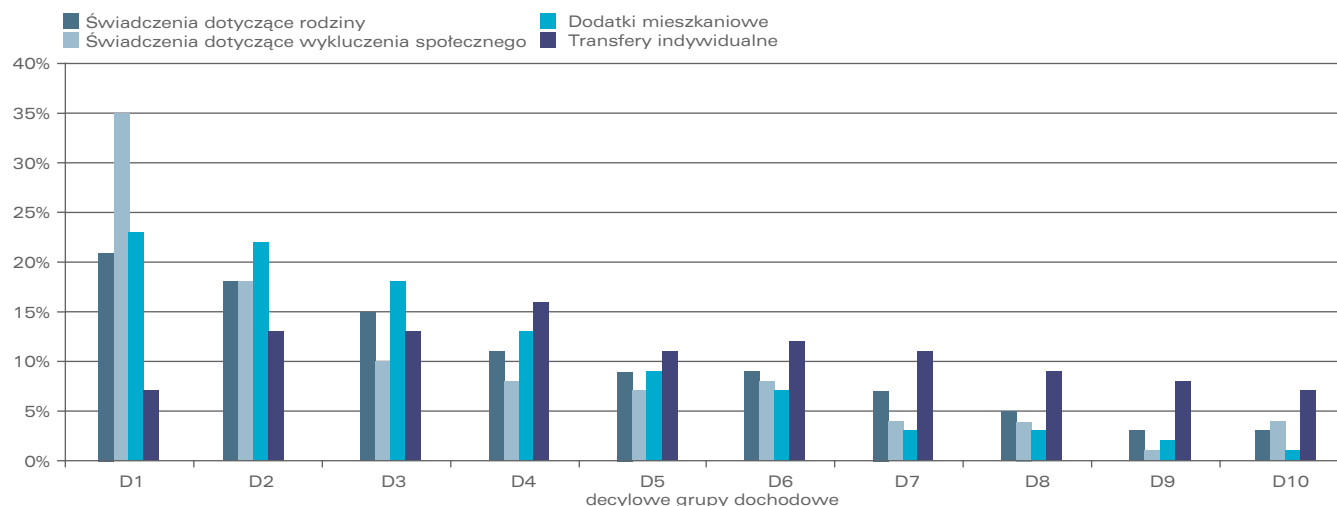
Rysunek 8.11. Rozdysponowanie łącznej sumy transferów (z wyłączeniem świadczeń związanych z wiekiem i renty rodzinnej) w dziesięciu grupach (decylach) dochodowych



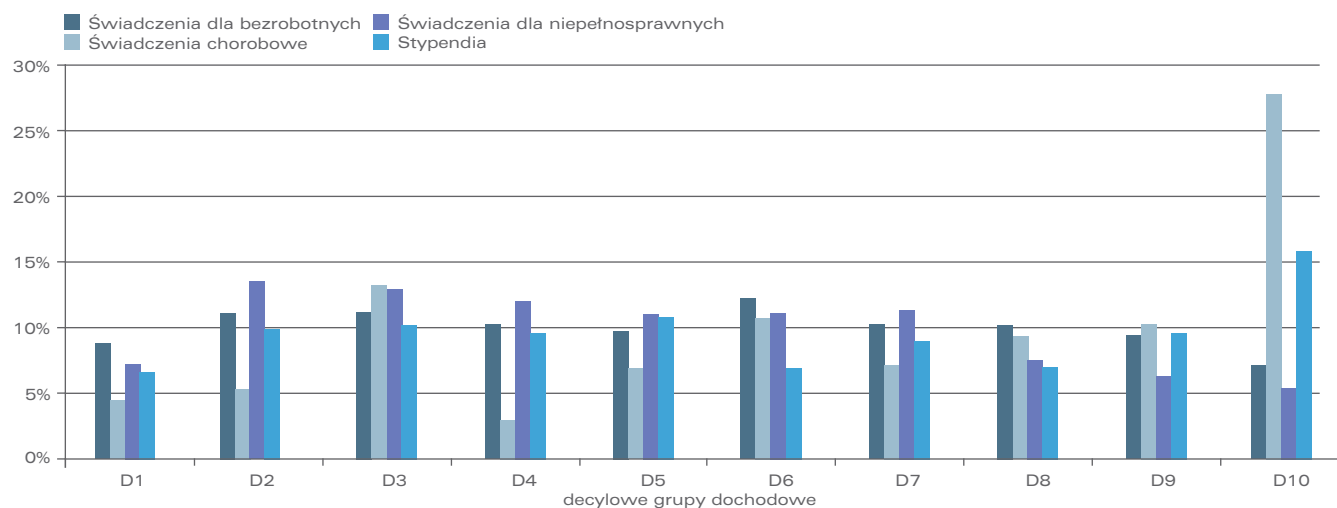
Decyle dochodowe oparte na: ekwiwalentnym dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym w ujęciu rocznym (skala ekwiwalentności zgodnie z metodologią EU-SILC). Wartość dla pierwszego decyla wynosi około 1100 zł, dla drugiego (czyli pierwszego kwintyla) – około 1560 zł.

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie bazy nieidentyfikowalnych danych jednostkowych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny, Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności (EU-SILC), wersja z dnia 27.03.2007 r., A. Kurowska IPS UW.

Rysunek 8.12. Rozdysponowanie sumy czterech rodzajów transferów socjalnych w decylowych grupach dochodowych gospodarstw domowych



Rysunek 8.13. Rozdysponowanie sumy czterech rodzajów socjalnych transferów indywidualnych w decylowych grupach dochodowych gospodarstw domowych



Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie bazy nieidentyfikowalnych danych jednostkowych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny, Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności (EU-SILC), wersja z dnia 27.03.2007 r., A. Kurowska IPS UW.

Jak widać z rysunku 8.12, świadczenia rodzinne oraz związane z wykluczeniem społecznym (w tym dodatki mieszkaniowe) są najlepiej dystrybuowane pod względem wsparcia dla osób zagrożonych ubóstwem. Potwierdza to konieczność daleko idących zmian w kierunkach wydatkowania środków z systemu zabezpieczenia społecznego i ograniczania wydatków pomiędzy pokoleniami (świadczenia przedemerytalne oraz renty) przy wzroście wydatków na świadczenia rodzinne i bezpośrednio ograniczające ryzyko ubóstwa. Jednocześnie należy zdecydowanie rezygnować ze świadczeń niespełniających swojej funkcji, czyli takich, które traktowane są przez świadczeniobiorców jako element uzupełnienia dochodów z pracy (nie dotyczy to jednak wsparcia dla tzw. pracujących biednych, o czym na kolejnej stronie).

Nieefektywność polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, głównie w postaci źle adresowanych transferów społecznych, ma kilka przyczyn:

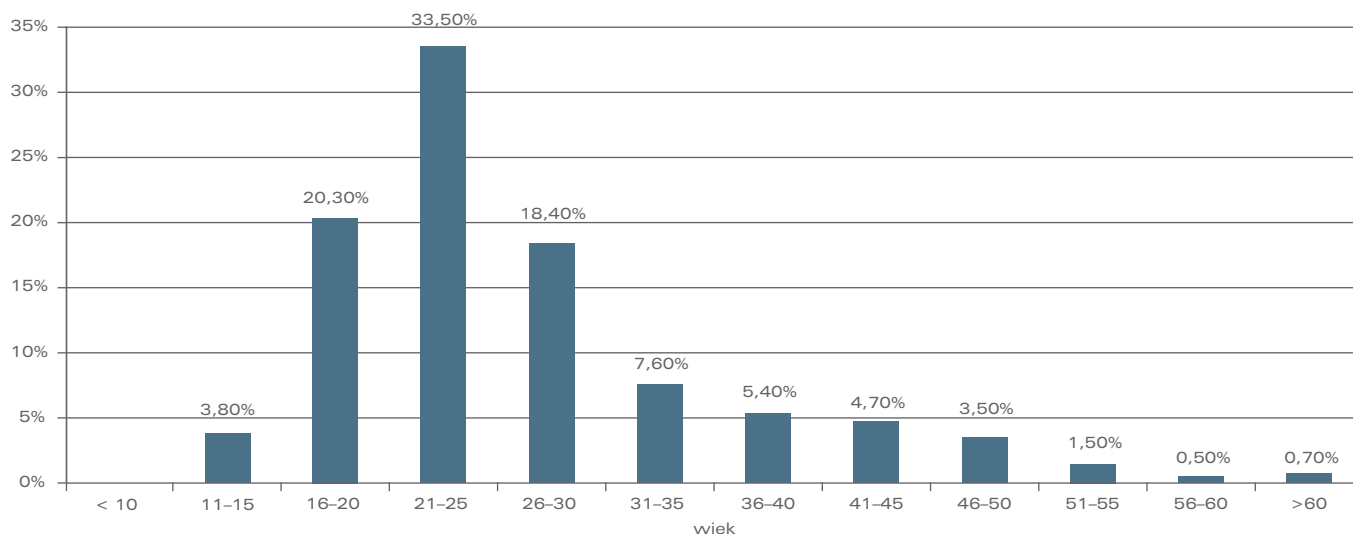
- uleganie kolejnych rządów roszczeniom społecznym tych grup, których sytuacja dochodowa oraz możliwości zatrudnienia są relatywnie lepsze niż innych;
- źle zaprojektowane systemy wsparcia dla grup wykluczonych (np. w stosunku do niepełnosprawnych);
- pozostałości sprzed 1990 r., co jest związane z prawami nabytymi;
- nieefektywnie funkcjonujący system monitoringu i kontroli realizowany przez instytucje sfery społecznej, takie jak ośrodki pomocy społecznej czy urzędy pracy;
- koniunkturalizm polityczny związany z chęcią pozyskania wyborców (najlepszym przykładem takiego działania było np. wprowadzenie tzw. becikowego).

W najbliższych latach będą się pojawiały nowe oblicza wykluczenia społecznego oraz będzie rosło znaczenie tych, które obecnie dotyczą polskie społeczeństwo w niewielkim zakresie. Można tu wymienić: wykluczenie cyfrowe, wykluczenie energetyczne, wykluczenie ze względu na stan zdrowia, wykluczenie edukacyjne, dziedziczenie ubóstwa. Polityka społeczna musi poszukiwać nowych instrumentów, które pozwolą je ograniczać.

Należy spodziewać się, że będzie rosło znaczenie wykluczenia cyfrowego, czyli niemożności funkcjonowania w społeczeństwie z powodu niedostatecznych umiejętności posługiwania się komputerem i Internetem. Będzie to dotyczyć w szczególności ludzi powyżej 50. roku życia mających kłopot z absorpcją nowych technologii. Wymaga to znalezienia narzędzi, które pozwolą osobom starszym w pełni uczestniczyć w życiu społecznym (zob. Wyzwanie 10).

Przy analizie takich wykresów jak zamieszczony obok często pojawia się opinia, że wykluczenie cyfrowe będzie się zmniejszać, ponieważ za dwadzieścia lat obecni dwudziesto- i trzydziesto-latkowie, którzy obecnie świetnie posługują się Internetem, osiągną wiek 50 plus i nadal nie będzie to dla nich problemem, zatem wykluczenie cyfrowe będzie miało mniejszy zakres, niż się to obecnie prognozuje. Wydaje się jednak, że założenie to jest błędne, ponieważ innowacje w ramach dostępu do informacji niewątpliwie nadal będą jednym z czynników rozwoju ekonomicznego i dlatego będą pojawiały się nowe technologie w tym zakresie, wymagając coraz większej sprawności. Konieczne wydaje się więc znalezienie składników kształcenia ustawicznego pozwalających absorbować nowe technologie osobom, które mogłyby mieć z tym problem, a tym samym ich potencjał i doświadczenie nie byłyby w pełni wykorzystywane.

Rysunek 8.14. Wiek polskich użytkowników Internetu



Źródło: Badanie polskich użytkowników Internetu, Katedra Marketingu, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, 2007.

Ponadto ze względu na spodziewany wzrost cen energii w następnych latach pojawi się tzw. wykluczenie energetyczne (*fuel poverty*), czyli niemożność korzystania z energii (głównie ze względu na jej cenę) w stopniu pozwalającym w pełni wykorzystywać potencjał rozwojowy.

Od kilku lat rośnie liczba odbiorców odłączonych od sieci z powodu niepłacenia rachunków. Z całą pewnością nie wszystkie odłączenia były spowodowane ubóstwem. Innym powodem jest np. nielegalne pobieranie energii. Nie zmienia to jednak prognozy, że w najbliższych latach problem wykluczenia energetycznego będzie narastał.

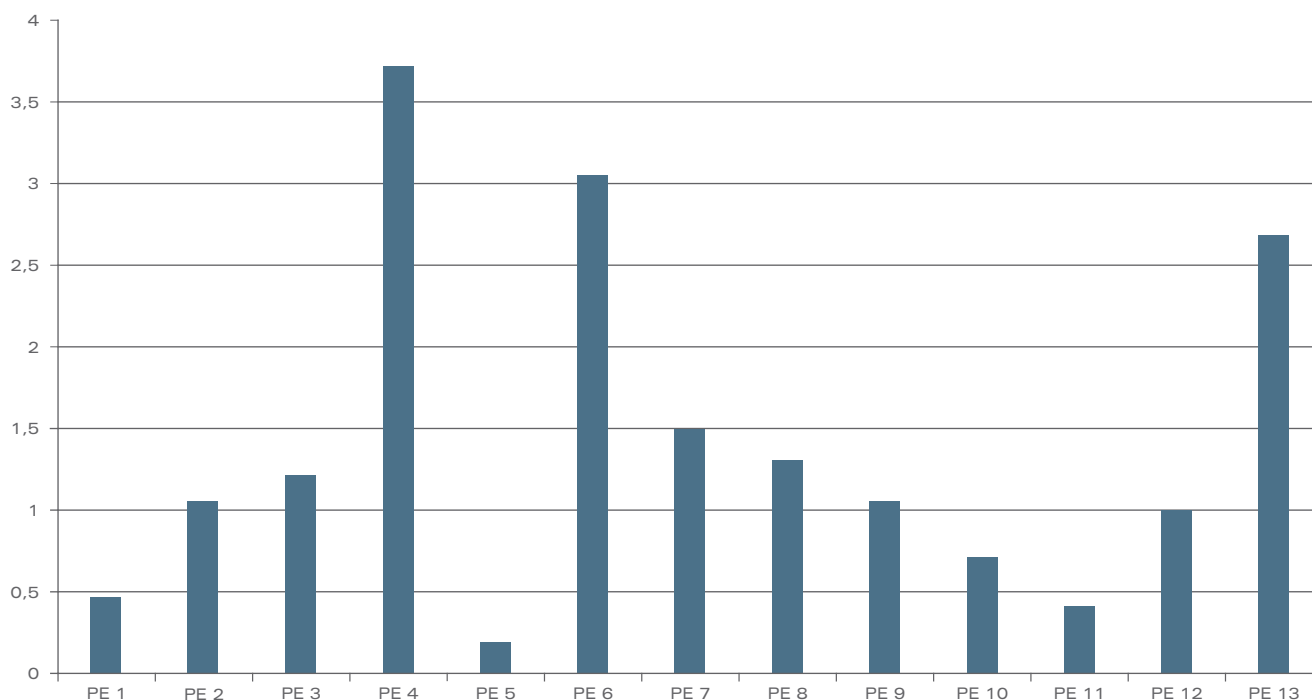
Inne nowe oblicze wykluczenia społecznego będzie dotyczyło dostępu do wczesnej diagnostyki medycznej, i to zarówno dzieci, jak i dorosłych. Wczesne zdiagnozowanie choroby czy wady zdecydowanie zwiększa szanse na wyleczenie. W wypadku dzieci skutki braku pełnej diagnostyki oraz złego leczenia mają szczególnie negatywne konsekwencje wpływające na całe dalsze życie oraz na realizację potencjału i aspiracji życiowych.

Jak już wcześniej powiedziano, w perspektywie 2020 r. zwiększy się problem wykluczenia społecznego dzisiejszych 40–50-latków. W wyniku decyzji o wycofywaniu się z rynku pracy i wskutek przechodzenia na renty lub wcześniejsze emerytury ich przyszłe świadczenia mogą okazać się niewystarczające do zapobieżenia wykluczeniu społecznemu.

Jego nowe oblicza muszą znaleźć odpowiedź w narzędziach polityki społecznej. Dobrym przykładem jest Wielka Brytania, która aktywnie reaguje na nowe typy wykluczeń społecznych. W obowiązującej od 1 stycznia 2008 r. ustawie o energii elektrycznej występuje definicja odbiorcy ułomnego. Należy do tej grupy każdy, kto pobiera zasiłek z pomocy społecznej na siebie lub bliskich (inwalidzi, rodziny wielodzietne, rodziny opiekujące się rodzicami). Odrębną grupą są odbiorcy wrażliwi. Obie grupy odbiorców mają przywileje regulowane ustawą i rozporządzeniami. Ponadto występuje grupa taryfowa dla odbiorców zużywających do 110 kWh miesięcznie. Jest ona skierowana do wszystkich odbiorców komunalno-bytowych. Odbiorcy zużywający energię powyżej tego limitu są rozliczani po wyższych cenach i stawkach opłat niż odbiorcy socjalni.

Nowe oblicza wykluczenia społecznego, jakie będą pojawiały się w przyszłości, wymagają większej elastyczności w zakresie

Rysunek 8.15. Udział odbiorców odłączonych od sieci z powodu niepłacenia rachunków w odniesieniu do liczby odbiorców danego przedsiębiorstwa energetycznego (PE)



Źródło: Urząd Regulacji Energetyki.

procesu legislacyjnego oraz przyjmowanych rozwiązań. Podstawowy dylemat będzie polegał prawdopodobnie na znalezieniu odpowiedniego poziomu decentralizacji systemu zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz na nowym zdefiniowaniu otoczenia instytucjonalnego (np. na ustaleniu, co wymaga regulowania przez ustawę, a co jedynie przez rozporządzenia danego ministra – mogłoby się to wiązać również ze zmianą Konstytucji). Wydaje się, że obecny system reagowania na pojawiające się zmiany, szcze-

gólnie w obliczu postępujących procesów globalizacyjnych, jest zbyt mało elastyczny i zbyt wolno reaguje na nowe okoliczności. Prawdopodobnie obecne spowolnienie gospodarcze będzie testem systemu wsparcia i reagowania na nowe okoliczności. Jeżeli okaże się, że przyjmowane rozwiązania są spóźnione, a tym samym nie spełniają swojej funkcji, to będzie to koronny argument na rzecz poglądu, że obecny model podejmowania decyzji i zmian w polityce społecznej wymaga modyfikacji.

Nowym wyzwaniem dla polityki społecznej w najbliższych latach może być konieczność znalezienia rozwiązań dla tych osób, które mimo podjęcia zatrudnienia, nie będą otrzymywały odpowiedniego wynagrodzenia (*junk job i working poor*)

Należy założyć, że wraz z upodabnianiem się polskiej gospodarki do gospodarek państw lepiej rozwiniętych będzie narastać zjawisko podejmowania zatrudnienia za niskie wynagrodzenie. Dlatego też wzorem innych państw konieczne jest zaproponowanie instrumentów, które nawet nisko płatną pracę będą czynić opłacalną.

Polska odtwarza wzorce lepiej rozwiniętych krajów europejskich i anglosaskich. Rośnie liczba miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, lecz także rośnie liczba miejsc w drugim segmencie rynku pracy, charakteryzujących się niskimi płacami i opartych na niestandardowych umowach o pracę.

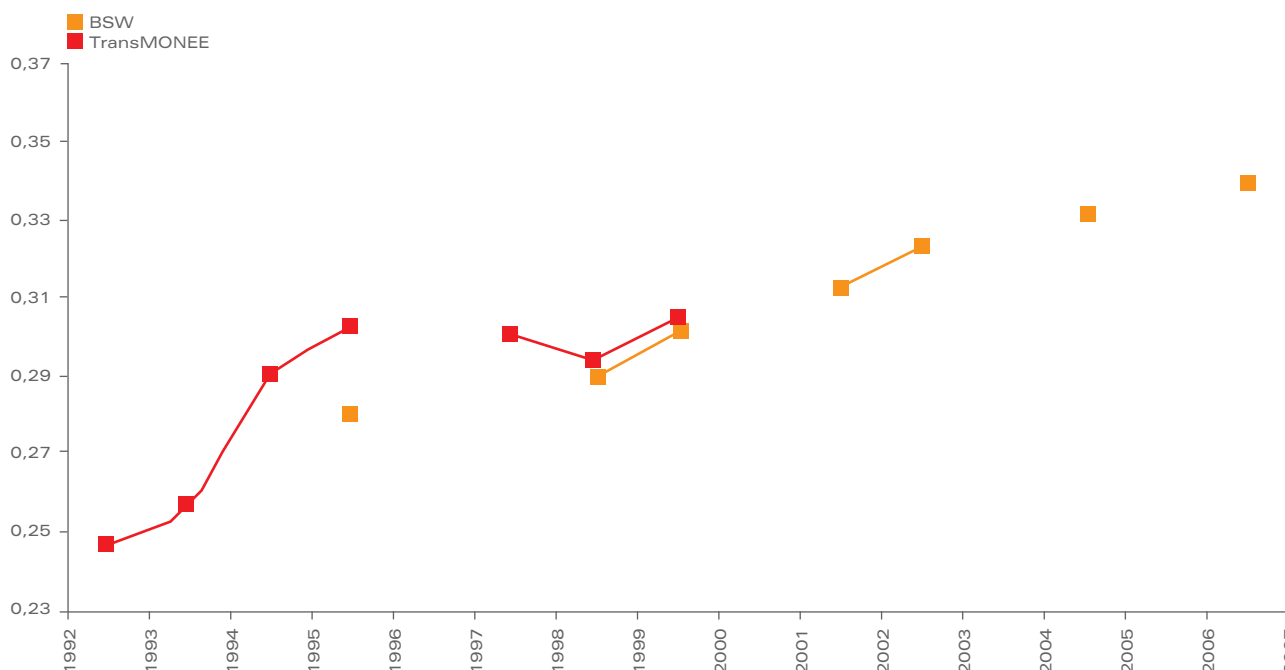
Jednocześnie niskie kwalifikacje znaczącej liczby bezrobotnych i pracowników w praktyce uniemożliwiają im podjęcie pracy w pierwszym segmencie rynku pracy, która przynosiłaby im dochody na średnim poziomie.

Ważne jest, aby okres zatrudnienia w wypadku prac nisko płatnych był postrzegany jedynie jako etap w karierze zawodowej, ale aby opcja ta nie była wykluczana. System zabezpieczenia społecznego powinien promować prymat zatrudnienia nad biernością, nawet wspomaganą transferami społecznymi.

Z badań GUS wynika, że w Polsce w październiku 2006 r. 10,6% zatrudnionych otrzymywało za swoją pracę mniej niż 40% średniego wynagrodzenia. O ile w grupie „hotele i restauracje” było to 32,3%, a w grupie „obsługa nieruchomości i firm” – 21,2%, o tyle w grupie „górnictwo” – 0,6%, w grupie „pośrednictwo finansowe” – 1,1%, a w grupie „edukacja” – 1,8%.

Niskie wynagrodzenia, które jednak nie pozwalają ubiegać się o wsparcie z pomocy społecznej, powodują, że mimo zatrudnienia sytuacja ekonomiczna sprzyja pozostawianiu w bierności zawodowej. Potwierdzają to wyniki badań GUS dotyczące rozwarstwienia dochodowego w polskim społeczeństwie.

Rysunek 8.16. Współczynnik Giniego dla wynagrodzeń w Polsce 1992–2004



Źródło: Badanie struktury wynagrodzeń GUS na podstawie Zatrudnienie w Polsce 2007, raport MPiPS, Warszawa 2008.

Z badania budżetów gospodarstw domowych przeprowadzonych przez GUS w 2007 r. wynika, że w gospodarstwach ogółem przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20% osób o najwyższych dochodach (V grupa kwintylowa) wynosił 1954 zł na osobę i był 6,2-krotnie wyższy od analogicznego dochodu 20% osób uzyskujących najniższe dochody (I grupa kwintylowa). Porównując ostatnie lata, można zauważyć jednak pewną tendencję spadkową tego zjawiska, gdyż w roku poprzednim różnica ta była 6,4-krotna, w 2005 r. – 6,6-krotna, a w 2004 r. – 7-krotna. Należy się jednak spodziewać, że w kolejnych latach sytuacja w tym zakresie nie zmieni się diametralnie.

W 2007 r. w gospodarstwach ogółem 20% osób znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej dysponowało, podobnie jak rok wcześniej, około 41,9% (w 2006 r. – 42,0%) dochodów całej badanej zbiorowości gospodarstw domowych, podczas gdy 20% osób pozostających w sytuacji najgorszej – około 6,8% (w 2006 – 6,6%).

Z pierwszych badań na temat *working poor* oraz *junk job* w Polsce wynika, że osoby pracujące nie postrzegają swojej sytuacji jako życia w nędzy, choć podkreślają trudności materialne. Wskazują na inne formy dochodów, którymi mogą uzupełnić wynagrodzenie (pomoc socjalna, szara strefa, pomoc rodziny) (Kozek, Kubisa, Ostrowski 2005).

Nisko płatna praca oraz praca w szarej strefie mają różne negatywne skutki; pozwalając na przetrwanie w chwili obecnej, dadzą w przyszłości niskie lub zerowe (w wypadku długotrwałego bezrobocia) emerytury. Pracownicy ci zasilą w przyszłości najlichnieszą kategorię społeczno-ekonomiczną żyjących w biedzie: osób utrzymujących się z tzw. niezarobkowych źródeł utrzymania innych niż renty i eme-

rytury, czyli ze świadczeń społecznych. W 2005 r. 29,9% osób tej kategorii znajdowało się w skrajnej biedzie (Tarkowska 2007).

Podjęcie prac nisko płatnych jest domeną osób o niskich kwalifikacjach. Często zatrudnienie takie nie powoduje poprawy sytuacji ekonomicznej danej osoby ani nie skutkuje nabywaniem nowych umiejętności. Brak efektywnego systemu kształcenia ustawicznego oraz niewystarczająco rozbudzone aspiracje do zmiany swojej sytuacji powodują, że w wielu wypadkach jedyną możliwością zatrudnienia są właśnie prace o najniższym prestiżu i najniższych wynagrodzeniach.

Według badań wykonanych przez CASE na zlecenie MPiPS w 2007 r., zatrudnienie w szarej strefie w większości wypadków jest podyktowane koniecznością, a nie wyborem. Jest ono ucieczką przed bezrobociem i/lub biedą. Wraz z okresem pracy w szarej strefie zmniejsza się też prawdopodobieństwo podjęcia pracy legalnej.

Główny dylemat w zakresie prac o niskim prestiżu oraz nisko wynagradzanych dotyczy wyboru między modelem opartym na wspieraniu podejmowania tego typu zatrudnienia jako elementu integracji na rynku pracy i jako drogi do zdobycia dodatkowych kwalifikacji umożliwiających karierę zawodową (np. przez obniżanie klina podatkowego dla najniżej zarabiających) a modelem, w którym państwo niejako „zmusza” do podejmowania tego typu zatrudnienia jako jedynej alternatywy. Ta pierwsza opcja wydaje się być o wiele lepsza. Możliwe jest jeszcze stymulowanie migracji i podejmowania tego typu prac przez cudzoziemców (testowane w przeszłości przez niektóre państwa europejskie), ale wydaje się, że nie powinno to być podstawą podejmowania decyzji.

Niskie wynagrodzenia skłaniają również do poszukiwania różnorodnych form pozyskiwania dodatkowych dochodów. Autorzy badania zrealizowanego przez CBOS w 2007 r. (Zagórski 2008) wyodrębnili sześć różnych strategii radzenia sobie z niskimi dochodami. Porządkując je według odsetka wskazań świadczących o ich popularności w polskim społeczeństwie, można dokonać następującej gradacji:

- gospodarność polegająca m.in. na własnoręcznym wykonywaniu na potrzeby rodziny rozmaitych prac domowych i gospodarskich;
- „zaciskanie pasa” i zadłużanie się, prowadzące się do ograniczania wydatków, oszczędzania oraz do zaciągania pożyczek i kredytów;
- bardziej intensywna praca zawodowa i podnoszenie kwalifikacji polegające na większym obciążeniu w swoim głównym miejscu pracy, braniu prac dodatkowych, dokształcaniu się i przekwalifikowywaniu, a także wyjeżdżaniu w celach zarobkowych za granicę;
- podejmowanie dodatkowych form zarobkowania, np. świadczenie drobnych usług, pracy „na czarno”, sprzedaży płodów ze swojej działki oraz produktów wytworzonych w gospodarstwie domowym;
- zdanie się na pomoc rodziny lub instytucji;
- przedsiębiorczość, prowadzenie własnej działalności gospodarczej.

W ciągu ostatnich 20 lat polskie rodziny nadrobiły w dużym stopniu dystans, jaki dzielił je od bardziej zamożnych społeczeństw pod względem wyposażenia w dobra trwałego użytku. Jednocześnie wzrosło zróżnicowanie społeczne zarówno pod względem dochodowym, jak i szans rozwojowych. Po okresie wzrostu zagrożenia ubóstwem, w ostatnich latach obserwowaliśmy poprawę sytuacji, choć rozprzestrzeniający się także na Polskę światowy kryzys gospodarczy nie pozostanie prawdopodobnie bez wpływu na ten pozytywny kierunek przemian.

Znacząca poprawa jakości życia jest widoczna także w sferach niematerialnych, takich jak: dostęp do kultury, korzystanie z nowoczesnych środków komunikacji, aktywne spędzanie czasu wolnego, kontakty z innymi narodami, możliwości zdobywania edukacji na najwyższym poziomie. Jednocześnie z wielu usług społecznych w niewielkim stopniu mogą korzystać osoby z największymi deficytami lub dysfunkcjami.

Analiza efektywności systemu transferów społecznych pokazuje, że wiele z nich trafia do osób, dla których nie stanowią one realnego wsparcia. Dotyczy to zwłaszcza transferów międzypokoleniowych, trafiających do osób zbyt młodych. Z kolei efektywność świadczeń rodzinnych oraz dodatków mieszkaniowych mimo generalnie dobrego adresowania nie skutkuje realnym wychodzeniem z wykluczenia społecznego.

Obecnie w Polsce grupą najbardziej narażoną na ubóstwo są dzieci. Zagrożenie to wzrasta znacząco już w rodzinach z dwójką dzieci, a jest szczególnie dotkliwe

w rodzinach wielodzietnych. Jednocześnie w perspektywie 2020 r. wzrośnie ryzyko ubóstwa osób starszych, szczególnie tych, które wcześniej wycofały się z rynku pracy.

Transfery społeczne udzielane w ramach wsparcia rodzin zagrożonych ubóstwem (szczególnie mających dzieci) są na bardzo niskim poziomie. W najbliższych latach, jeżeli sprawdzą się prognozy dotyczące poprawy sytuacji polskiego budżetu (np. dzięki zmniejszeniu nakładów na wcześniejsze emerytury), będzie można uzyskać dodatkowe środki na aktywne instrumenty polityki społecznej.

Problemem polskiego systemu realizacji polityki społecznej pozostaje nieefektywne stosowanie instrumentów skierowanych do osób z dysfunkcjami i deficytami. Najlepszym tego przykładem są osoby niepełnosprawne, których potencjały w obszarze rynku pracy i rozwoju społecznego pozostają ukryte głównie z winy nieefektywnego systemu wsparcia.

Polacy chętnie przechodzą na wcześniejsze emerytury lub zabiegają o renty z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ nadal zbyt słabo funkcjonują systemy wsparcia minimalizujące ryzyko wykluczenia (rehabilitacja zdrowotna, aktywna integracja społeczna i zawodowa, wsparcie w wypadku osiągnięcia niskich wynagrodzeń), które pozwoliłyby im wydobyć potencjał ekonomiczny i społeczny.

W najbliższych latach będą pojawiały się nowe oblicza wykluczenia społecznego. Będzie to wymagało zmiany dotychczasowego myślenia o wykluczeniu postrzeganym głównie z perspektywy ubóstwa. Pojawiają się takie wykluczenia, jak wykluczenie cyfrowe, energetyczne, nowe typy wykluczenia ze względu na stan zdrowia (np.otyłość).

Prawdopodobnie będzie rosła liczba osób, które mimo zatrudnienia nie będą w stanie zapewnić swoim rodzinom odpowiednich dochodów (tzw. *working poor*). Część osób mimo zatrudnienia w drugim segmencie rynku pracy nie potrafi podnieść kwalifikacji, aby zmienić swój status na rynku pracy. W związku z tym jest zainteresowana utrzymywaniem się z transferów społecznych. Zdecydowanie utrudnia to zapewnienie zatrudnieniu prymatu wobec świadczeń społecznych, a podejmowanie nisko płatnego zatrudnienia nie jest postrzegane jako krótkotrwały okres przejściowy w karierze zawodowej.

Jednym z kluczowych problemów pozostaje kwestia deficytu mieszkaniowego, który w dużych miastach obejmuje coraz więcej osób. Bariera dotycząca posiadania mieszkania utrudnia stabilizację i efektywne alokowanie siły roboczej w metropoliach, a tym samym zmniejszanie ryzyka wykluczenia społecznego.

W okresie recesji czy kryzysu polityka społeczna gra bardzo ważną rolę: ma nie dopuszczać do zmniejszania spójności społecznej i utraty szans rozwojowych tych grup, które na gorszej sytuacji gospodarczej tracą najwięcej. Obecnie instrumenty z zakresu polityki społecznej nie są na tyle elastyczne, by płynnie reagować na zmiany sytuacji ekonomiczno-społecznej. Zdecydowana większość wydatków w sferze polityki społecznej to tzw. wydatki sztywne, które muszą być wypłacane bez względu na zmieniające się okoliczności.

Rekomendacje

Model zwiększania spójności społecznej w Polsce został stworzony po to, aby odpowiadał na wyzwania związane z procesami transformacyjnymi. Obecnie przychodzi czas, w którym konieczne jest zastanowienie się nad całościowym przemodelowaniem sposobów realizacji polityki społecznej, szczególnie w kontekście wyzwań, jakie czekają nas w kolejnych latach. Jeżeli mamy im sprostać, a spójność społeczna ma wspierać, a nie ograniczać poszukiwanie odpowiedzi na wyzwania, to niezbędne są następujące działania:

1. Zmiana tradycyjnego postrzegania spójności społecznej tylko przez pryzmat dochodów i stopnia narażenia na ubóstwo, które ma być zmniejszane poprzez transfery społeczne. Nowe podejście powinno być nastawione przede wszystkim na efektywne wykorzystywanie potencjałów poszczególnych osób czy grup społecznych, i to pomimo ich deficytów czy dysfunkcji, także w perspektywie zróżnicowania regionalnego. Instrumenty polityki społecznej powinny być nastawione przede wszystkim na likwidację bądź minimalizację przyczyn wykluczenia, a jeżeli okaże się to niemożliwe, to na zapewnienie, że nie będą one przeszkadzać w integracji ekonomicznej i społecznej. Rozwiązałyby lub zmniejszyłyby to dany problem społeczny, a jednocześnie podniosłyby aspiracje osób wykluczonych.
2. Kontynuacja zmian w systemie zabezpieczenia społecznego opartego na prymacie transferów międzypokoleniowych petryfikujących stan bierności. Reformy wymaga m.in. kierowanie świadczeń (renty, wcześniejsze emerytury) do tych osób, które choćby z racji swojego wieku powinny w ramach solidarności społecznej osiągać całość swoich dochodów z pracy. Pozwoliłoby to ograniczyć straty, z jakimi mamy obecnie do czynienia w zakresie korzystania z zasobów ludzkich. Utrzymanie obecnego stanu spowoduje w przyszłości diametralne pogłębienie wykluczenia społecznego osób w podeszłym wieku – głównie ze względu na niskie świadczenia, jakie będą otrzymywać na starość.
3. Wzrost nakładów na aktywne instrumenty polityki społecznej kierowane do osób, które mogłyby wyjść z wykluczenia. Obecnie powinno to dotyczyć przede wszystkim rodzin z dziećmi, osób żyjących na granicy egzystencji oraz długotrwale bezrobotnych. Wzrost tych środków jest możliwy, jeśli uda się zmniejszyć transfery z budżetu państwa do systemu emerytalno-rentowego – głównie na drodze ograniczeń w przyznawaniu wcześniejszych emerytur oraz upowszechnienia rehabilitacji, co pozwoliłoby z kolei wielu osobom wchodzić lub powracać na otwarty rynek pracy.
4. Budowa i efektywne wdrożenie systemu monitorowania procesów społecznych. Obecnie np. szczególnego wsparcia wymagają rodziny z dziećmi, które są narażone na ubóstwo. Jednocześnie osoby starsze są w relatywnie dobrej sytuacji. W perspektywie 2020 r. ich sytuacja ulegnie jednak zmianie choćby z powodów demograficznych oraz decyzji podejmowanych przez obecnych 40–50-latków, z których wielu nie

Rekomendacje

- odkłada na emeryturę lub wycofuje się wcześniej z rynku pracy.
5. Nieuchronne wydłużanie życia zawodowego będzie wymagało zaproponowania nowych instrumentów skierowanych do osób starszych, które mimo ograniczeń będą mogły pozostawać w aktywności zawodowej. Dotyczy to w szczególności dostosowywania stanowisk pracy i efektywnego systemu podnoszenia kwalifikacji oraz powrotu na rynek pracy, a z drugiej strony budowy modelu bezpieczeństwa w okresach bezrobocia czy niemożności pozostawania w aktywności (choćby z powodu choroby lub konieczności rehabilitacji).
 6. Wdrożenie systemu monitorowania efektywności świadczeń. Jeżeli jego wyniki pokażałyby, że dane świadczenie nie realizuje celu, w jakim zostało wprowadzone, to powinno być w przyspieszonym trybie nowelizowane. Dotyczy to przede wszystkim świadczeń kierowanych do całych grup społecznych bez uwzględnienia realnej sytuacji danej osoby czy gospodarstwa domowego.
 7. Znalezienie mechanizmów efektywnie wspierających gospodarstwa domowe z osobami, które w wyniku wrodzonych lub nabytych deficytów nigdy nie będą mogły uczestniczyć ani w życiu zawodowym, ani społecznym.
 8. Uświadomienie i upowszechnienie prymatu pracy wobec otrzymywania świadczeń. Posiadanie zatrudnienia musi być traktowane jako instrument realnej inkluzji społecznej. Aby to zapewnić, konieczne jest wprowadzenie na większą skalę instrumentów zwiększających zysk z podejmowania zatrudnienia, np. zmniejszanie klina podatkowego dla najmniej zarabiających czy też czasowe dopłaty dla tych poszukujących pracy, którzy zdecydowali się zmienić miejsce zamieszkania. Pozytywny skutek powinno mieć również ograniczenie skali nieefektywnych transferów.
 9. Zmiana podejścia do rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych. Obecnie mimo kierowania na wsparcie tej grupy znaczących środków publicznych, efekty są niewystarczające. Pieniądze powinny przede wszystkim wspierać te działania, które będą pozwalały wydobyć potencjał tych osób, a tym samym usamodzielniać je ekonomicznie. Prymatem powinno być odchodzenie od wspierania edukacji czy zatrudnienia w systemach specjalnych na korzyść włączania niepełnosprawnych dzieci i dorosłych do systemów edukacji powszechnej oraz otwartego rynku pracy.
 10. Wyeliminowanie barier, które uniemożliwiają osobom z dysfunkcjami i deficytami korzystanie z szeroko rozumianych usług społecznych. Chodzi tu m.in. o dostęp do kształcenia na każdym etapie życia, usług rynku pracy, takich jak profesjonalne doradztwo zawodowe czy pośrednictwo pracy oraz do rehabilitacji, która pozwoli w pełni uczestniczyć w życiu zawodowym czy społecznym. Jednocześnie dotyczy to dostępu do instytucji publicznych, w tym obiektów kultury czy rozrywki. Wymaga również edukacji społecznej, i to już od najmłodszych lat.
 11. Przygotowanie się na nowe oblicza wykluczenia społecznego, które już obecnie występują w innych krajach i nieuchronnie pojawią się również w Polsce.

Można tu wymienić np. wykluczenie cyfrowe, biedę energetyczną (zmniejszenie możliwości korzystania z energii ze względu na jej cenę) oraz stan zdrowia (otyłość). Te nowe oblicza wykluczenia mogą skutecznie zmniejszać potencjał rozwojowy zarówno jednostek, jak i całych grup społecznych czy regionów. Wykluczenie cyfrowe może np. stanowić deficyt u nawet bardzo dobrze wykształconych osób, które nie będą w stanie nadążyć za postępem technologicznym w zakresie wymiany informacji. Otyłość natomiast jako czynnik chorobowy może powodować szybsze wychodzenie z rynku pracy.

12. Zmiana metod dochodzenia do kompromisów w zakresie tych instrumentów polityki społecznej, których efekty są długofalowe (szczególnie w zakresie przyznawania nowych uprawnień w systemie emerytalno-rentowym). Musi je poprzedzać rzeczywista debata publiczna prowadzona bez dyktatu żadnej ze stron (rządu, pracodawców czy związków zawodowych), z jednej strony otwarta na nowe potrzeby, co powinno prowadzić do elastyczności rozwiązań, z drugiej jednak oparta na stabilności całego systemu w perspektywie długookresowej. Optymalne byłoby zastępowanie kompromisów politycznych kompromisami merytorycznymi w imię dobra wspólnego.
13. Otwartość na zmieniające się aspiracje ludzi oraz zmiany w funkcjonowaniu społeczeństw i modeli życia rodzinnego. Polityka społeczna musi być m.in.

otwarta na zmiany w zakresie łączenia życia zawodowego i rodzinnego.

14. Pogłębienie analiz efektywności stosowanych dotychczas instrumentów zapewniania spójności społecznej w zakresie mieszkalnictwa. Powinno to pomóc w znalezieniu odpowiedzi na pytanie, czy nie porzucić dotychczasowego podejścia opartego na paradygmacie posiadania własnego mieszkania nawet przez osoby o niewielkich dochodach na rzecz założenia, że mieszkanie może być wynajmowane przez całe życie i nigdy nie stać się własnością danej osoby, jeśli nie pozwalają na to jej dochody.
15. Przy założeniu, że w kolejnych latach rosnąć będzie zróżnicowanie w ramach aglomeracji miejskich, konieczne jest opracowanie zestawu instrumentów minimalizujących „fawelizację” miast. Miasta w Polsce są w jeszcze mniejszym zakresie niż w „starych” państwach członkowskich UE podzielone na „dobre” i „złe” dzielnice. Jednakże proces ten postępuje, a w niektórych miejscach kumulują się różne oblicza wykluczenia społecznego. Prawdopodobnie proces ten będzie się nasilał wskutek spodziewanego napływu imigrantów. Dlatego też konieczne jest upowszechnienie instrumentów skierowanych przede wszystkim do młodzieży, aby nie dopuszczać do zjawisk patologicznych. Kluczową rolę powinny tu odgrywać organizacje pozarządowe.
16. Pogłębienie diagnozy w zakresie sytuacji w małych miastach. W analizach dotyczących zróżnicowania

regionalnego dominuje podział na aglomeracje oraz tereny wiejskie. Zbyt mało informacji zostało zebranych na temat procesów, jakie zachodzą w małych miastach. Luka ta wymaga pilnego wypełnienia.

17. Zmiana podejścia do roli samorządów w zakresie walki z wykluczeniem społecznym. Samorządy muszą być traktowane jako partner przy rozwiązywaniu problemów społecznych występujących na ich obszarze. Zgodnie z praktyczną realizacją zasady subsydiarności samorządy powinny brać na siebie większą odpowiedzialność w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Rolą rządu powinno być aktywne wspieranie, ale nie zastępowanie samorządów w ich działaniach. Wymaga to jednak zwiększenia poziomu zaufania zarówno rządu, jak i obywateli do skuteczności działań samorządów oraz inicjatyw oddolnych.

Najbliższe dwadzieścia lat to okres wystarczający na przemodelowanie polskiej polityki społecznej, tak aby była ona przygotowana na przyszłe wyzwania. Nowy model powinien opierać się na powszechności posiadania pracy oraz na powszechności dostępu do instrumentów aktywnej polityki społecznej, w tym usług społecznych. W takim modelu mamy do czynienia również z wysokim poziomem spójności społecznej, dzięki której efektywnie wydatkuje się środki w ramach transferów opartych na solidarności, a osoby dotknięte dysfunkcjami i deficytami mają szansę pełnego włączenia się w nurt życia społecznego.

SPRAWNE PAŃSTWO

Dylemat

Niesprawne państwo
jako bariera rozwoju
oraz niewłaściwa relacja
państwo–obywatel

Kompleksowy i aktywnie wdrażany
program reform na rzecz państwa,
które daje obywatelowi poczucie
bezpieczeństwa oraz możliwość
realizacji swoich praw
i indywidualnych aspiracji

Obszary wymagające pilnych i szeroko zakrojonych działań, które podniosą sprawność instytucji państwowych, obejmują w szczególności:

Efektywność instytucji publicznych i ich rozliczalność:

Polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje im mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe. Dylemat, przed którym stoi polska administracja, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, okazjonalnie ograniczanej spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania.

Planowanie i proces stanowienia prawa:

Procesy formułowania celów i strategii, skuteczność we wdrażaniu planów działania oraz rozwiązania w sferze procedur stanowienia prawa są nieadekwatne do wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską. Podstawowym dylematem dla polskiej władzy w obszarze podnoszenia efektywności powyższych procesów jest wybór między stosowaniem autorskich pomysłów na zmiany instytucjonalne i organizacyjne a korzystaniem z doświadczeń zewnętrznych specjalistów z zakresu zarządzania (w sektorze prywatnym i publicznym).

System wymiaru sprawiedliwości:

Polski system wymiaru sprawiedliwości, mimo relatywnie wysokich nakładów finansowych, nie reformuje się wystarczająco szybko, tak by sprostać oczekiwaniom jednostek/obywateli i umożliwić im skuteczne dochodzenie swoich praw. System ten nie odpowiada także wyzwaniom współczesności, a jego niesprawne działanie należy do istotnych hamulców rozwoju gospodarczego Polski. Podstawowym dylematem i wyzwaniem reformy tego systemu jest pytanie, czy wystąpi ona w ramach już istniejących rozwiązań instytucjonalno-proceduralnych, czy też otworzy się na fundamentalne zmiany strukturalne. Źródłem koncepcji tych zmian mogłyby być potwierdzone wieloletnią praktyką rozwiązania stosowane w krajach, których systemy wymiaru sprawiedliwości działają najefektywniej.

Usługi publiczne rozumiane jako systemy kreowania i dystrybucji dóbr publicznych (w szczególności ochrona zdrowia, edukacja, wymiar sprawiedliwości):

Jakość usług oferowanych przez instytucje państwowe podlega bieżącej ocenie społecznej. Dynamiczny wzrost poziomu usług sektora prywatnego powoduje, że oczekiwania społeczeństwa wobec jakości usług publicznych szybko rosną. Dylematem, przed którym stoją publiczni usługodawcy, jest wybór między konserwowaniem urzędniczego podejścia do obywatela/klienta a stosowaniem rozwiązań i praktyk wypróbowanych w sektorze prywatnym.

Komunikacja i dialog:

Nieumiejętna i wewnętrznie nieskoordynowana polityka komunikacji rządu w odniesieniu do celów, strategii i działań instytucji publicznych oraz efektów ich pracy utrwała ograniczony poziom zaufania społecznego do organów władzy. Poprawa jakości komunikowania realizowanej polityki powinna mieć na celu wzmocnienie przejrzystości oraz efektywności dialogu i debaty publicznej, a także docenienie tych obszarów jako kluczowych instrumentów rządzenia nowoczesnym państwem. Dylematem w sferze komunikacji i dialogu jest wybór między komunikacją traktowaną jako PR i wypełnianie ustawowego obowiązku odnośnie debaty publicznej a komunikacją traktowaną jako niezbędny i użyteczny instrument prezentowania celów, metod oraz efektów działania władzy wykonawczej, a także instrument wymiany wiedzy z obywatelami i podmiotami zaangażowanymi w sprawy państwa.

Sprawne państwo to także państwo samorządne. Polska zakończyła drogę do samorządności sukcesem. Konieczna jest jednak dalsza praca, by utrwalić efekty reformy samorządowej. Niniejsze wyzwanie skupia się jednakże na administracji publicznej rządowej jako tej, która wymaga największego nakładu sił i środków w drodze do sprawnego Państwa.

Bibliografia: Grosse 2008, Dębicka 2008, *Pytania o rozwój* 2008.

Założenia

Sprawne państwo to państwo prawa, przejrzyste w funkcjonowaniu, odpowiedzialne wobec obywateli za swoje działania. To państwo, które zakłada możliwie szerokie uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, szanuje ich różnorodność oraz dba o włączenie wszystkich jednostek/obywateli w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra. To państwo rządzone efektywnie z uwzględnieniem zasady pomocniczości, przyjazne obywatelowi oraz innym podmiotom i sprawnie realizujące swoje obowiązki wobec nich.

Sprawne państwo to:

- stabilność fundamentalnych zasad demokracji i tolerancji leżących u podstaw przyjętych rozwiązań systemowych oraz poszanowanie rządów prawa;
- sprawne funkcjonowanie administracji publicznej oparte na uczciwym i lojalnym działaniu w interesie publicznym oraz gospodarnym zarządzaniu środkami publicznymi;
- zdolność do skutecznej reakcji na nieoczekiwane wyzwania w polityce krajowej i międzynarodowej;
- wysoka jakość i spójność stanowionego prawa oraz przewidywalność jego zmian, a także zdolność do prowadzenia bieżących działań deregulacyjnych;
- skutecznie działający system egzekucji i ochrony praw nabytych;
- państwo, w którym każdy obywatel/jednostka ma prawo do wyrażania swoich opinii;
- państwo, w którym obywatel/jednostka w jak największym stopniu identyfikuje się z jego działaniami;

- państwo, dające poczucie bezpieczeństwa jednostkom/obywatelom i innym podmiotom zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i zewnętrznym;
- przejście od administracji PROCEDUR do administracji REZULTATÓW, które wpływają na taki sposób jej funkcjonowania, w którym głównym celem jest koncentracja działań wokół POTRZEB i oczekiwań obywatela/jednostki oraz osób prawnych;
- efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej oraz wzmocnienie etosu pracy urzędniczej, a przez to satysfakcji urzędników z ich pracy.

Wyzwaniem dla sprawnego państwa jest uznanie wiedzy, praktyki i doświadczenia podmiotów innych niż państwowe, obywateli/jednostek w diagnozowaniu i rozwiązywaniu bieżących problemów – celem jest takie kształtowanie i zarządzanie administracją publiczną, by w konsekwencji otwarcia się na zewnętrzne doświadczenie, pełniła ona rolę służebną.

Celem budowy sprawnego państwa jest tworzenie warunków powodujących wzrost zadowolenia obywateli/jednostek i przyjaznego środowiska do prowadzenia działalności gospodarczej. Efektywnie działające insty-

tucje państwowe traktują obywateli/jednostki i firmy jako ważnych klientów. To także miejsce pracy urzędników, które daje im szansę na realizację zawodowych celów, aspiracji i ambicji oraz wspiera i motywuje w osiągnięciu sukcesów.

Sprawne państwo to organizacja reprezentująca społeczeństwo na arenie międzynarodowej i w jego imieniu skutecznie realizująca cele i strategie prowadzące do wzmocnienia międzynarodowej pozycji kraju.

Sprawne państwo to władza wykonawcza, która sprawnie i skutecznie zarządza administracją publiczną. Zarządzanie to opiera się na jasnym wyznaczaniu średnio- i długookresowych celów rządu, formułowaniu strategii realizacji tych celów oraz opracowywaniu i wdrażaniu bieżących planów działania. Nieodłączną częścią każdego z tych elementów jest komunikacja rozumiana jako przejrzyste informowanie opinii publicznej oraz władzy ustawodawczej o celach, strategiach i podejmowanych działaniach.

Sprawne państwo – na czym polega?

Sprawne państwo to rozwiązania systemowe, procedury i instytucje, które promują efektywną i przyjazną realizację praw i aspiracji obywateli/ jednostek/. To także infrastruktura instytucjonalno-prawna, która pozwala na budowę przewag konkurencyjnych kraju i działających w nim podmiotów gospodarczych.

Sprawne państwo budowane jest w oparciu o efektywnie działające organy władzy, które kreatywnie poszukują rozwiązań tworzących przyjazne warunki życia. Państwo takie opiera się na przemyślanych rozwiązaniach instytucjonalnych i proceduralnych. Funkcjonalnie uzasadniony podział odpowiedzialności, „rozliczalność” poszczególnych instytucji państwowych, transparentność i jawność ich działania oraz procedury nakierowane na osiągnięcie celu, a także nowoczesne metody zarządzania – to podstawowe instrumenty budowy sprawnego państwa.

Choć najbardziej zauważalną miarą sprawności państwa jest jakość usług sektora publicznego, takich jak opieka medyczna, bezpieczeństwo wewnętrzne (i zewnętrzne) czy edukacja, to nie mniej ważnymi w odbiorze społecznym aspektami działalności państwa są przewidywalność i skuteczność działania prawa, realne zaangażowanie obywateli i innych podmiotów w tworzenie regulacji oraz zrozumiałe i skuteczne działanie rządu. Nieefektywny wymiar sprawiedliwości, nieprzejrzysty proces debaty publicznej czy brak właściwego komunikowania celów i strategii działania rządu mogą podważać wiarę obywateli w skutecznie działające i przyjazne państwo.

Istotnym elementem sprawności jest oparcie rozwiązań instytucjonalnych na modelu dynamicznym, w każdej chwili otwartym nawet na fundamentalne zmiany – o ile są one konieczne i mieszczą się w konstytucyjnych ramach demokratycznego państwa prawa.



Jak zbudować sprawne państwo?

Budowa sprawnego państwa to wyzwanie dla klasy politycznej, pracowników administracji, środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych. To multidyscyplinarne przedsięwzięcie wymagające wiedzy i doświadczenia z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego i wychodzące poza sztywne ramy teorii, biurokracji i formalizmu.

- Umiejętne tworzenie strategicznych celów rozwojowych, uwzględniających dynamikę zmian geopolitycznych, społecznych i ekonomicznych (umiejętność korzystania z zaplecza eksperckiego i przełożenia opinii ekspertów na cele polityczne);
- Przejrzysty podział odpowiedzialności między poszczególnymi organami władzy (rozwiązania konstytucyjne i systemowe);
- Umiejętne przekładanie celów strategicznych na strategie działania i plany pracy (ustalenie efektywnych zasad współpracy między bezpośrednim zapleczem premiera a resortami);
- Zapewnienie stałej poprawy poziomu satysfakcji obywateli z jakości usług publicznych (m.in. e-państwo, edukacja, zdrowie, opieka socjalna);
- Ciągłe doskonalenie rozwiązań instytucjonalnych i podnoszenie możliwości wykonawczych administracji na poziomie centralnym i samorządowym (m.in. decentralizacja, optymalizacja procedur, wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania);
- Wprowadzenie efektywnych procedur tworzenia regulacji cechujących się wysoką jakością i zdolność do bieżącej oceny przepisów pod kątem deregulacyjnym (nowoczesny proces stanowienia prawa, rzeczywista debata publiczna, aktywna, bieżąca deregulacja);
- Tworzenie konkurencyjnego, w sferze praw indywidualnych i gospodarczych, środowiska prawnego;
- Tworzenie wydajnego systemu sprawiedliwości (ciągłe doskonalenie obszaru praw obywatelskich i dbałość o to, aby sądy efektywnie zabezpieczały nabyte prawa). Podnoszenie wydajności powinno koncentrować się na istotnej poprawie ekonomicznych wskaźników działania systemu sprawiedliwości, poprawie zarządzania czasem sędziów oraz na nastawieniu na wyniki w pracy sądów;
- Wprowadzenie nowoczesnych mechanizmów oceny i kontroli wewnętrznej w instytucjach rządowych na wszystkich szczeblach władzy (szkolenia, budowa ścieżek kariery, nowoczesny system wynagrodzeń);
- Przejrzysta komunikacja w obrębie organów rządowych oraz pomiędzy rządem a parlamentem i społeczeństwem (jasne i profesjonalne komunikowanie celów i strategii działania organów rządowych jako instrument poprawy jakości dialogu politycznego i społecznego);
- Szczególnym wyzwaniem w procesie poprawy sprawności działania państwa jest równoczesne wdrażanie procesów naprawczych w przekroju „pionowym” (w ramach po-

szczególnych organów władzy i instytucji), jak i budowa efektywnych procedur „poziomo” integrujących działania instytucji państwowych. Rosnąca kompleksowość struktury organizacji rządowej i potrzeba podjęcia głębokich działań naprawczych wymagają kompetentnej i centralnej koordynacji.

Przedmiotem tego opracowania nie jest analiza efektywności przyjętych w Polsce rozwiązań systemowych w obszarze podziału władzy w przekroju centrum–samorząd. Jednak wnioski dotyczące rozwiązań natury organizacyjnej i operacyjnej powinny mieć zastosowanie zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym.

Proces centralizacji czy decentralizacji władzy nie musi sam w sobie prowadzić do podniesienia wydajności czy skuteczności jej działania. O tym, czy wdrożony system jest efektywny (a tym samym przyjazny dla obywateli/jednostek i podmiotów prawnych), decydują rozwiązania przyjęte w sferze alokacji odpowiedzialności, kosztów i korzyści pomiędzy organami władzy samorządowej i centralnej.

Efektywna administracja

Skuteczność w „rządzeniu” opiera się w znacznym stopniu na umiejętności „zarządzania” strukturami rządu.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat rząd RP wdrażał liczne zmiany w strukturze organizacyjnej centralnej administracji rządowej. W ich wyniku powstała organizacja o rozbudowanych i niefunkcjonalnych procedurach, które prowadzą do operacyjnej niewydolności i rozmywania odpowiedzialności. Dla pozbawionej wiedzy i doświadczenia w zakresie nowoczesnych technik zarządzania władzy i administracji wyzwaniem staje się skuteczne nadążanie za postępem cywilizacyjnym i gospodarczym oraz za przemianami w sferze geopolitycznej. **W efekcie brakuje poprawnego określania i wytyczania kierunków zmian w „zarządzaniu publicznym”, co staje się przeszkodą w efektywnym „rządzeniu” krajem.**

Efektywność, z jaką państwo wypełnia swoje funkcje, jest jednym z ważniejszych wymiarów i podstawowych wymogów dobrego rządzenia. W badaniach Banku Światowego z 2006 r., dotyczących efektywności państwa, Polska otrzymała notę 69,2 w stu-stopniowej skali (wskaźnik opracowano na podstawie wyników kilkunastu projektów badawczych; efektywność państwa określono m.in. na podstawie odpowiedzi na pytania o jakość usług dostarczanych przez państwo, o kompetencje urzędników, jakość biurokracji, niezależność służby cywilnej od nacisków politycznych). Oznacza to, że 69,2% badanych krajów cechuje niższy poziom efektywności państwa, a 30,8% badanych krajów ma

wyższy poziom efektywności państwa (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2008). Z państw Europy Środkowo-Wschodniej lepsze wyniki miały Czechy – 80, Estonia – 85, Słowacja – 78. Według danych „Diagnozy społecznej 2007”, 62% Polaków, którzy (w roku przeprowadzenia badania) załatwiali jakąś sprawę urzędową, natknęło się na trudności uniemożliwiające szybkie i sprawne załatwienie. Kolejne 16% deklaroowało, że spotyka się z takimi trudnościami często. Oznacza to, że tylko 1 na 5 osób załatwiających sprawy w urzędach nie doświadcza przy tym żadnych trudności. Połowa badanych potwierdziła, że aby załatwić sprawę urzędową, musi odwołać się do znajomości lub „innych sposobów”, przy czym 10% stwierdziło, że muszą to robić „często”. Podobnie, 48% ankietowanych (wśród tych, którzy w ostatnich miesiącach załatwiali jakąś sprawę w urzędzie) zgodziło się ze stwierdzeniem, że w trakcie załatwiania sprawy, z którą udali się do urzędu, czuli upokorzenie i bezsilność (w tym 9% często). Z „Diagnozy” wynika, że od 2000 roku ta zła ocena polskich urzędów nie ulega większym zmianom.

Wyzwaniem dla państwa staje się więc całościowa i konsekwentna reforma administracji, która odpowiadałaby na wyzwania zmieniającej się rzeczywistości i sprostала oczekiwaniom obywateli/jednostek i innych podmiotów. Jej celem winno być znaczące podniesienie skuteczności

oddziaływania organów państwa na otoczenie społeczno-gospodarcze, jak i na poprawę sprawności zarządzania instytucjami bezpośrednio oferującymi produkty i usługi publiczne. Podstawowym punktem odniesienia powinien być obywatel-klient, który oczekuje ciągłego podwyższania standardów działania instytucji publicznych.

Efektywna administracja to organizm, który dzięki profesjonalnemu zarządzaniu:

- zna i rozumie kierunek, w jakim podąża;
- funkcjonuje dzięki świadomej i dobrze zorganizowanej kadry urzędników;
- potrafi szybko i skutecznie reagować na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze;
- umiejętnie korzysta z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania.

W odniesieniu do obywateli i innych podmiotów prawa efektywna i nowoczesna administracja powinna pełnić rolę służebną i w swoich działaniach kłaść nacisk na upraszczanie procedur i podnoszenie jakości świadczonych usług.

Efektywna administracja centralna – problemy

Wieloletnie powtarzanie tych samych błędów i nadmierna koncentracja na korygowaniu wyłącznie skutków złych rozwiązań nie prowadzi do poprawy efektywności działania administracji publicznej. Punktem wyjścia wszelkich znaczących reform jest właściwe zdiagnozowanie problemów (przyczyn), przekonanie politycznych decydentów o ich znaczeniu i wadze oraz określenie i wytyczenie celów reform. Konieczne jest również stałe monitorowanie rezultatów tych reform i ich wpływu na działania administracji.

Wieloletnie powtarzanie tych samych błędów i nadmierna koncentracja na korygowaniu skutków (a nie przyczyn) złych rozwiązań nie prowadzi do poprawy efektywności działania administracji publicznej. Punktem wyjścia wszelkich znaczących reform jest właściwe zdiagnozowanie problemów, przekonanie politycznych decydentów o ich znaczeniu i wadze, określenie zakładanych celów zmian i stałe monitorowanie ich skutków i wpływu na działania administracji.

Początkiem podjęcia zmian w polskiej administracji centralnej jest przekonanie, że zachodzące w niej procesy (formułowanie celów, strategii i planów operacyjnych) mogą i powinny opierać się na rozwiązaniach i procedurach z sukcesem stosowanych w publicznych i prywatnych instytucjach na całym świecie. Problemy występujące w organizacji rządowej co do istoty nie różnią się od problemów występujących w innych dużych instytucjach publicznych bądź prywatnych. Choć inne mogą być strategiczne cele działania czy zadania krótkookresowe, to proces formułowania celów, konstruowania strategii, czy też zadaniowe zarządzanie zasobami ludzkimi są podobne zarówno w wielkich instytucjach rządowych, jak i np. w korporacjach.

Podnoszenie wydajności procesów i skuteczności działania zespołów ludzkich to codzienna praca tysięcy organizacji i setek tysięcy ludzi na całym świecie. Podstawowym wyzwaniem przy podnoszeniu efektywności polskiej administracji nie jest tworzenie nowych, eksperymentalnych rozwiązań (w przekonaniu o unikalności instytucji rządowej), lecz pozyskanie istniejącej i powszechnie dostępnej wiedzy oraz umiejętne wpasowanie jej w istniejące ramy systemowe (a czasami modyfikacja tych ram).

Obszar	Problemy
Planowanie strategiczne	• konieczność zorientowania na przyszłość planowania strategicznego ze starannym określeniem celów oraz z zachowaniem oparcia działań administracji na normach prawnych, • systemowa analiza wyzwań strategicznych w obszarach stanowiących domenę władzy publicznej, • przekształcanie celów strategicznych w wykonalne plany operacyjne.
Planowanie pracy	• ustalanie ambitnych celów krótko- i średniookresowych dla organów władzy wykonawczej, • rygorystyczna i zobiektywizowana ocena skutków planowanych działań, • ujednolicenie metodologii planowania i wprowadzenie przejrzystych metod monitoringu i oceny efektywności działania administracji.
Realizacja zadań	• problemy związane z niefunkcjonalnym, konstytucyjnym podziałem kompetencji i odpowiedzialności (nieprzejrzysty podział odpowiedzialności między organami wykonawczymi, m.in. prezydent i premier, niefunkcjonalny proces stanowienia prawa w obszarze współpracy władzy ustawodawczej i wykonawczej), • niedostateczny system oceny realizacji zadań, • nieefektywna procedura uzgodnień międzyresortowych i stosowanie niejednolitych technik legislacyjnych, • ograniczone stosowanie nowoczesnych technik zarządzania (np. szkoleń nakierowanych na poprawę konkretnych umiejętności, systemów wynagrodzeń, ścieżki rozwoju, zarządzania przez cele itd.), • trudności w podejmowaniu działań horyzontalnych (na zasadach współpracy między urzędami lub współpracy międzyresortowej), • trudności w koordynacji działań wewnątrz administracji rządowej zarówno w odniesieniu do prowadzonych programów, jak i w relacjach zewnętrznych.

Efektywna administracja centralna – wyzwania

Jednym z fundamentalnych pytań polskiej administracji rządowej powinno stać się pytanie, czy możliwe jest wyjście z operacyjnej niemocy bez głębokiej zmiany filozofii podejścia do wyzwań i pojawiających się problemów. Dotyczy to obszaru definiowania strategii, planowania działań, jak i metod ich realizacji.

Podstawowe wyzwania i cele dla administracji rządowej centralnej to istotne podniesienie jakości planowania, efektywności operacyjnej i skuteczności działania. We wszystkich obszarach działania rządu kluczowa wydaje się zmiana podejścia urzędników do swoich obowiązków polegająca na zastąpieniu myślenia w kategoriach formalizmu działaniem nastawionym na realizację wytyczonego celu. Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wskazują, że bez odważnego wykorzystania doświadczeń, *know how* i zasobów ludzkich spoza sektora publicznego skuteczne wdrożenie zmian będzie trudne. Samo podejście do zmian powinno się opierać na analizie, czym jest administracja, jaka jest istota jej działania i jaka jest wizja administracji przyszłości.

Jednak żadne znaczące reformy nie zostaną przeprowadzone z sukcesem, o ile nie będą podjęte z polityczną determinacją i przekonaniem, że nie istnieją fundamentalne powody, dla których administracja polska nie może być tak wydajna jak administracja w najbardziej prężnych organizacjach rządowych na świecie.

Obszar	Wyzwania
Planowanie strategiczne	Rozumienie planowania strategicznego jako: • sformułowania misji, średnio- i długookresowych celów strategicznych rządu i poszczególnych resortów, • elastycznego procesu reagującego na zmiany społeczne, gospodarcze i polityczne, • działania opartego na starannie zbieranych informacjach, analizach i ocenach alternatywnych rozwiązań, • oceny konsekwencji podejmowanych decyzji w ramach planowania, • procesu, który ułatwia komunikację i współistnienie różnych interesów i wartości, aby podejmować decyzje w sposób usystematyzowany i skutecznie / efektywnie wdrażać je w życie.
Planowanie pracy	• podniesienie jakości oceny ekonomicznych skutków (kosztów) podejmowanych przez administrację zadań i działań natury regulacyjnej, • zinstytucjonalizowanie procesu planowania pracy i zapewnienie jego wysokiej jakości (szkolenia dla pracowników administracji rządowej, zbudowanie merytorycznie silnego zaplecza analitycznego, wprowadzenie efektywnych systemów alokacji odpowiedzialności i rozliczania z wykonania zadań).
Realizacja zadań	• współpraca międzyresortowa w realizacji zadań na podstawie wypracowanych standardów powiązanych m.in. z bodźcami w systemie wynagrodzeń pracowników, • zastosowanie najlepszych międzynarodowych doświadczeń w zakresie przygotowania legislacyjnego (efektywnie prowadzona debata publiczna, istotne usprawnienie konsultacji legislacyjnych wewnątrz organizacji rządowej, reforma procesu stanowienia prawa na poziomie władzy ustawodawczej, a także efektywne korzystanie z instytucji wysłuchania publicznego), • zdynamizowanie metod zarządzania administracją i podniesienie zdolności do szybkiej reakcji na pojawiające się wyzwania, • oparcie sposobu rządzenia na orientacji nastawionej „na cel” i korzystanie z najlepszych doświadczeń polskich i zagranicznych, także z sektora prywatnego.

Środki na wynagrodzenia są wydatkowane nieefektywnie

Stosowanie anachronicznego systemu wynagrodzeń w administracji rządowej jest jednym z powodów jej nieefektywnego funkcjonowania.

Celem systemu wynagrodzeń w każdej organizacji powinno być:

- przyciągnięcie najlepszych kandydatów do pracy i ich utrzymanie w organizacji;
- motywowanie pracowników do efektywnej pracy.

Cele te osiąga się m.in. przez:

- zapewnienie prostoty i przejrzystości systemu,
- zapewnienie odpowiedniej progresji wynagrodzeń,
- utrzymanie odpowiedniego poziomu konkurencyjności wynagrodzeń wobec stawek rynkowych,
- powiązanie elementów systemu motywacyjnego z oceną efektów działań indywidualnych i/lub zespołowych.

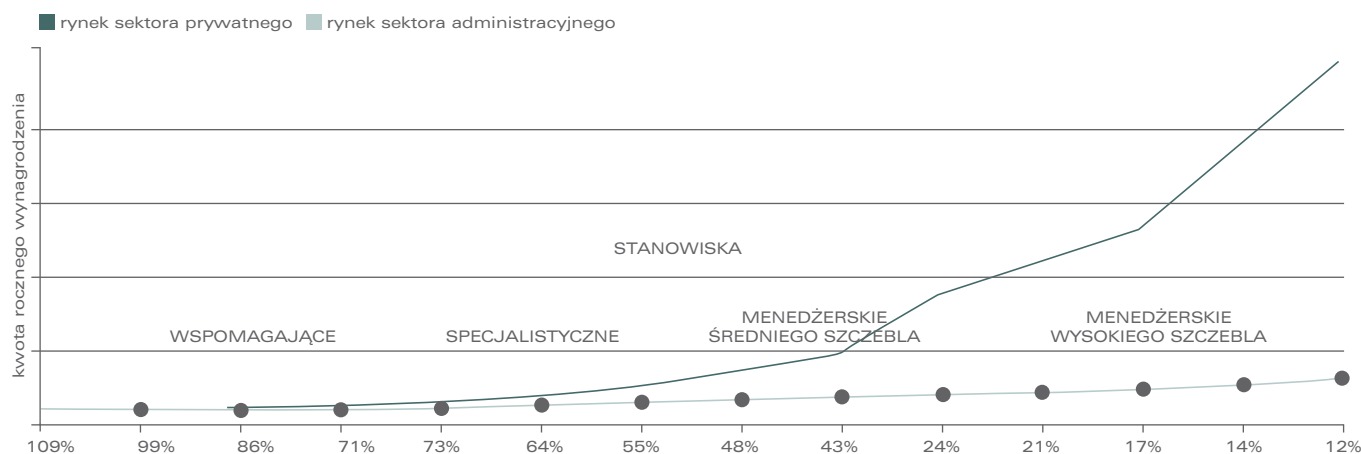
Jak wykazują przeprowadzone analizy (rysunek 9.1), wynagrodzenia w służbie cywilnej są najbardziej konkurencyjne dla stanowisk wspomagających, gdzie podaż kandydatów jest stosunkowo najwyższa, a najmniej konkurencyjne dla stanowisk menedżerskich wysokiego szczebla. W porównaniu z takimi krajami, jak Belgia, Dania czy Holandia, a również Czechy czy Słowacja, najwyżsi urzędnicy administracji w Polsce mają istotnie mniej konkurencyjne wynagrodzenia w stosunku do sektora prywatnego;

W celu zapewnienia większej efektywności wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia pracowników administracji należy w silniejszy sposób powiązać wysokość wynagrodzeń z:

- realizacją przyjętych celów i planów działania;
- warunkami panującymi na „komercyjnym” rynku pracy.

Polską administrację publiczną cechują: przesadna złożoność organizacji, wielość grup pracowniczych i różny stopień ich uprzywilejowania.

Rysunek 9.1. Relacja procentowa wynagrodzeń w służbie cywilnej do wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach pracy w sektorze prywatnym



Źródło: Wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce i w Europie. Hipoteza na temat motywacji i jakości służby cywilnej w Polsce. Raport Hay Group 2006.

Choć Konstytucja RP stanowi, że „w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”, to *de facto* w jednym urzędzie może funkcjonować kilka grup pracowniczych, działających na podstawie różnych przepisów:

- urzędnicy służby cywilnej;
- pracownicy służby cywilnej;
- pracownicy zajmujący wysokie stanowiska państwowe;

- pracownicy urzędów państwowych;
 - pracownicy gabinetów politycznych;
 - pracownicy zajmujący kierownicze stanowiska państwowe;
 - oddelegowani do pracy w urzędzie (funkcjonariusze, żołnierze, prokuratorzy, sędziowie, itp.).
- Taka sytuacja w praktyce uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki kadrowej.

Ograniczona korelacja wynagrodzeń z realizacją wyników

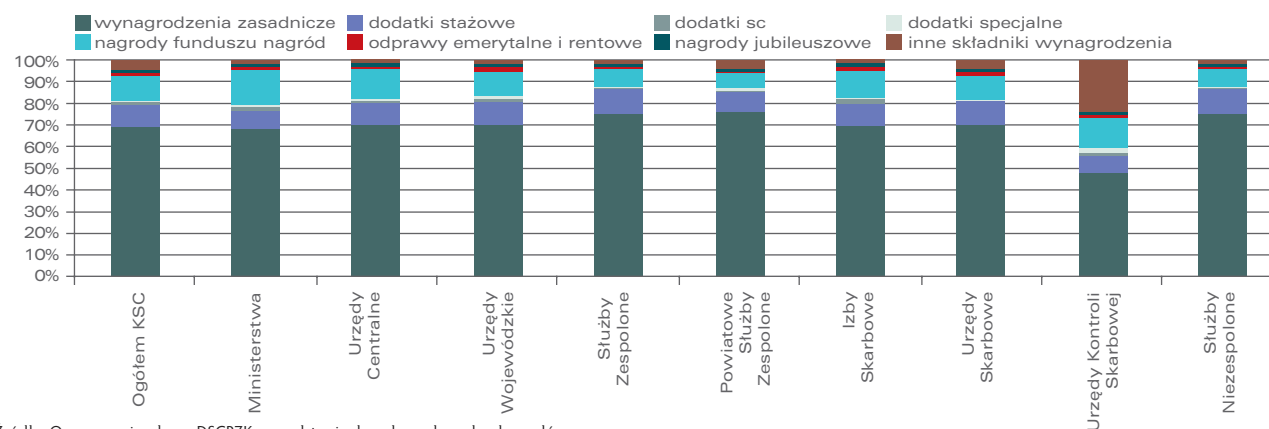
System wynagrodzeń w administracji rządowej nie jest zorientowany na wyniki.

Kolejnym mankamentem systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej jest bardzo niska orientacja na wyniki. Z przeprowadzonych badań wynika, że tylko nieliczne urzędy mają opracowane przejrzyste cele i strategię ich realizacji. Dlatego utrudnione jest wprowadzenie systemu zarządzania przez cele i stosowanie efektywnych motywacyjnych systemów wynagrodzeń.

W wypadku stanowisk należących do korpusu służby cywilnej uwagę zwraca stosunkowo znaczący udział wynagrodzeń zmiennych (ok. 10%) w całości wynagrodzeń (rysunek 9.2). Problemem jednak jest to, że wynagrodzenia zmienne nie są wypłacane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów (premie), ale na podstawie kryteriów uznaniowych (nagrody). Istotną część tzw. zmiennych składników wynagrodzenia nie ma charakteru prawdziwie zmiennego, lecz jest naliczana na podstawie stażu pracy (dodatek stażowy, nagroda jubileuszowa, odprawa emerytalna). Podobnie dzieje się w odniesieniu do szkoleń – w większości urzędów nie funkcjonuje system wiążący inwestycje w rozwój pracowników z celami urzędów. Dlatego trudne, czasem wręcz niemożliwe jest oszacowanie wpływu szkoleń na efektywność urzędów.

Źródło: „Zarządzanie szkoleniami w służbie cywilnej – diagnoza i ocena efektywności”.

Rysunek 9.2. Struktura funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w 2007 roku



Źródło: Opracowanie własne DSCPZK na podstawie danych uzyskanych od urzędów.

Stosowanie wynagrodzenia uzależnionego od wyników w państwach UE

Kraje UE stosujące systemy wynagrodzeń systemów wynagrodzeń zorientowane na wyniki	Kraje UE niestosujące systemów wynagrodzeń powiązanych z realizacją wyników	Komentarze
Szwecja, Wielka Brytania, Dania, Finlandia, Niemcy, Litwa, Estonia, Włochy, Słowacja, Węgry, Malta, Hiszpania, Francja, Belgia, Bułgaria	Grecja, Luksemburg, Portugalia, Słowenia, Holandia, Czechy, Cypr, Irlandia, Polska, Rumunia	Austria i Słowenia planują wprowadzenie takich systemów; w Holandii wynagrodzenia powiązane z wynikami stanowią nieznaczny element systemu wynagrodzeń, dla Łotwy brakuje danych, w Polsce elementy wiążące poziom wynagrodzenia z wynikami stosowane są tylko w odniesieniu do nominowanych urzędników administracyjnych (ok. 3% pracowników), Portugalia jest obecnie w trakcie głębokiej reformy.

Źródło: Christoph Demmke/Gerhard Hammerschmid/Renate Meyer, *Decentralisation and Accountability as Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management*, EIPA, Maastricht 2006.

Brak elastyczności oraz brak podejścia procesowego

Brak podejścia procesowego oraz mała elastyczność zarządzania stanowią istotne przeszkody w zwiększaniu efektywności administracji rządowej.

W organizacjach biznesowych obserwuje się trend do spłaszczania struktur organizacyjnych i projektowania pracy opartej na zespołach zadaniowych i procesach. W polskiej administracji publicznej nadal dominuje Weberowski model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych. Co prawda coraz powszechniej używa się słowa „klient administracji” zamiast „petent”, ale brakuje mechanizmów uzależniających awanse, podwyżki wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość wypłacanego wynagrodzenia zmiennego od stopnia satysfakcji klientów – w szerokim rozumieniu tego słowa, czyli zarówno klientów zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Dominuje też „myślenie i działanie silosowe” – kategoriami departamentu czy biura, a nie całego urzędu. Praca zespołowa, w interdyscyplinarnych grupach projektowych, należy do rzadkości. Powoduje to duże straty w efektywności urzędów, ponieważ uwaga kadry kierowniczej skupiona jest na realizacji celów własnej komórki organizacyjnej, a nie całego urzędu. Brakuje myślenia kategoriami klienta wewnętrznego i produktu.

Brak elastyczności

W organizacjach skupionych na ścisłym przestrzeganiu przepisów (ang. *compliance*) pracownicy boją się wziąć na siebie odpowiedzialność, panuje niska tolerancja dla błędów, przy podejmowaniu decyzji poszukuje się zawsze możliwości delegowania odpowiedzialności w górę, a nie w dół. Tak właśnie funkcjonuje większość polskich urzędów. Zabija się w nich kreatywność i samodzielne myślenie pracowników, redukuje skłonność do ponoszenia odpowiedzialności. Utrudnia to efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi. Wśród najczęściej wymienianych problemów związanych z procesem naboru w służbie cywilnej jej członkowie wymieniają m.in. zbyt długi czas od zgłoszenia wolnego stanowiska do zatrudnienia (24% badanych) oraz złożoną i nadmiernie czasochłonną procedu-

rę naboru (6% badanych). Te problemy, szczególnie w świetle relatywnie niskich wynagrodzeń na wyższych stanowiskach, powodują, że administracji bardzo trudno jest pozyskać wysoko wykwalifikowanych pracowników na wyższe stanowiska specjalistyczne lub menedżerskie. Przykład: w I połowie 2007 r. na ogłoszenia dotyczące najniższych stanowisk wpływało średnio po 15 ofert na miejsce, podczas gdy na stanowiska specjalistyczne, samodzielne, koordynujące lub średniego szczebla zarządzania aplikowało średnio od 5 do 8% (Raport z badania... 2007). Jeżeli zważyć, że ok. połowa kandydatów nie spełniała wymogów formalnych, to można dojść do wniosku, że – szczególnie w odniesieniu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej – możliwości pozyskania dobrych kandydatów do pracy w drodze naboru zewnętrznego są bardzo ograniczone.

W jakim stopniu dopuszczalne jest rozwiązanie stosunku zatrudnienia pracowników administracyjnych z powodów ekonomicznych lub strukturalnych

Zwolnienie nie jest możliwe z tych powodów	Zwolnienie jest możliwe z tych powodów lecz rzadko w praktyce stosowane	Zwolnienie z tych powodów jest możliwe i przewidziane przepisami
Luksemburg Hiszpania Cypr Malta Grecja Portugalia Niemcy Francja Islandia	Łotwa Komisja Europejska Polska	Dania Estonia Szwecja Finlandia Węgry Słowenia Holandia Wielka Brytania Bułgaria

Źródło: The flexibilisation of the employment status of civil servants: from life tenure to more flexible employment relations?, Luxembourg, June 2005, EIPA.

Instytucje i regulacje – wyzwania dla polskiej jurysdykcji

Podstawowym wyzwaniem dla polskiego systemu prawnego jest wdrożenie takich rozwiązań, które spowodują znaczący wzrost międzynarodowej konkurencyjności polskiej jurysdykcji, a w szczególności jej przejrzystości i stabilności.

Słabości polskiego systemu regulacji

Nieefektywne procedury stanowienia prawa na poziomie rządowym, w tym:

- krótki horyzont czasowy cyklu planowania legislacyjnego;
- ograniczona synchronizacja z procesem budżetowym;
- brak synchronizacji z kalendarzem prac parlamentarnych;
- słabość merytoryczna założeń do projektów ustaw i samych projektów ustaw (słabe wykorzystanie analiz eksperckich);
- słabe zaangażowanie kierownictwa politycznego w proces legislacyjny, zwłaszcza na poziomie resortowym;
- słaby poziom oceny skutków regulacji (nie tylko na poziomie finansowym, ale także na poziomie społecznym);
- brak procedur dopasowania skali zamierzeń legislacyjnych do zasobów i zapewnienia poparcia najważniejszych decydentów – nieefektywny system komunikacji między resortami a rządem i parlamentem.

Nieprzejrzyste reguły debaty publicznej w procedurze stanowienia prawa:

- ograniczona i często nieprzekonująca prezentacja celowości projektów przez projektodawcę (deбата publiczna);
- brak jasnych reguł prowadzenia debaty publicznej/konsultacji społecznych i systematyzowania płynących z niej wniosków;
- ograniczona komunikacja między podmiotami uczestniczącymi w procesie konsultacji a projektodawcą;
- brak raportów/podsumowania debaty z informacją o stanowisku projektodawcy w stosunku do kwestii podnoszonych w trakcie debaty/konsultacji społecznych;
- brak poczucia celowości udziału w debacie/konsultacjach wśród zainteresowanych osób i podmiotów (interesariuszy).

Niefunkcjonalne rozwiązania w obszarze stanowienia prawa przez parlament:

- możliwość dowolnej i nieograniczonej ingerencji w tekst projektu rządowego (ostatnio podjęto próbę zmiany tego stanu rzeczy);
- nadmierna ingerencja ustawodawcy w regulacje dotyczące przepisów leżących w gestii egzekutywy (kwestie wykonawcze i operacyjne);
- nieprecyzyjnie formułowane prawo, z ograniczoną historią legislacyjną, co skutkuje problemami dotyczącymi wykładni prawa przy wdrażaniu regulacji;
- ignorowanie zarzutów niekonstytucjonalności projektów aktów prawnych;
- ograniczona i nieusystematyzowana weryfikacja projektów legislacyjnych poprzez konsultacje zewnętrzne (konsultacje eksperckie, wysłuchanie publiczne).

Nieefektywny system orzeczniczo-interpretacyjny:

- nieefektywnie działające sądy;
- rozbudowany i często paraliżujący formalizm procedur postępowań sądowych i administracyjnych;
- brak lub nieefektywność systemu interpretacji administracyjnych (np. interpretacje podatkowe);
- rozpowszechnienie formalizmu jako podejścia do stosowania prawa w praktyce orzeczniczej polskich sądów.

Instytucje i regulacje: działalność regulacyjno-procesowa gwarancją jakości

Jakość regulacji jest funkcją procesu jej stanowienia. Zły proces tworzenia prawa nie może doprowadzić do wysokiej jakości regulacji, a taka jakość jest potrzebna do budowy nowoczesnego i ekonomicznie zdrowego państwa. Tylko funkcjonalnie przemyślany proces umożliwia reagowanie na zmieniające się warunki otoczenia poprzez elastyczne regulacje.

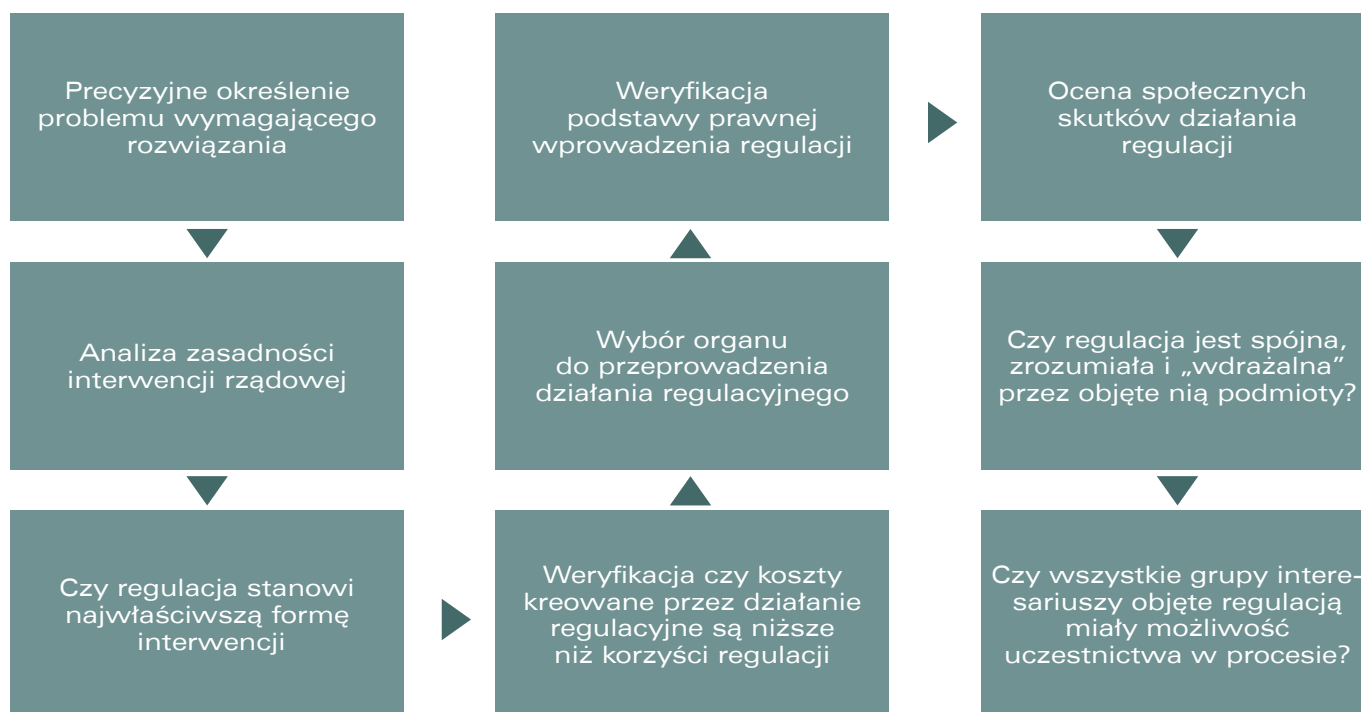
Sprawny proces stanowienia prawa jest podstawowym instrumentem gwarantującym jakość regulacji i jej adekwatność do potrzeb rozwiązania konkretnego problemu. Z kolei efektywny proces tworzenia regulacji opiera się na stosowaniu przyjętych procedur z nastawieniem na realizację celów, nie zaś na mechanicznym wypełnianiu związanych z procedurami wymogów formalnych. Rekomendacje OECD, opracowane na podstawie analizy doświadczeń krajów, które skutecznie wprowadziły przemyślane procesy legislacyjne, kładą nacisk na logikę i „praktyczność” procesu, a nie na obowiązek stosowania sztywnych procedur postępowania.

Jeśli przyjmiemy, że:

- międzynarodowa konkurencyjność kraju jest odzwierciedleniem efektywności funkcjonujących w nim mechanizmów społecznych i gospodarczych,
- efektywność mechanizmów społecznych i gospodarczych jest w głównej mierze funkcją przyjętej regulacji,
- jakość regulacji jest funkcją procesu jej tworzenia,

to **konkurencję między krajami można będzie sprawdzić do konkurencji między efektywnością przyjętych procesów stanowienia prawa**. Oczywiście pamiętać należy, że prawo musi być nie tylko dobre, ale i możliwe do wdrożenia, a zakres tej możliwości zależy od skuteczności funkcjonowania systemu sądów oraz systemu egzekucji orzeczeń sądowych.

Przygotowanie regulacji według OECD



Źródło: na podstawie „Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995)”, analiza własna.

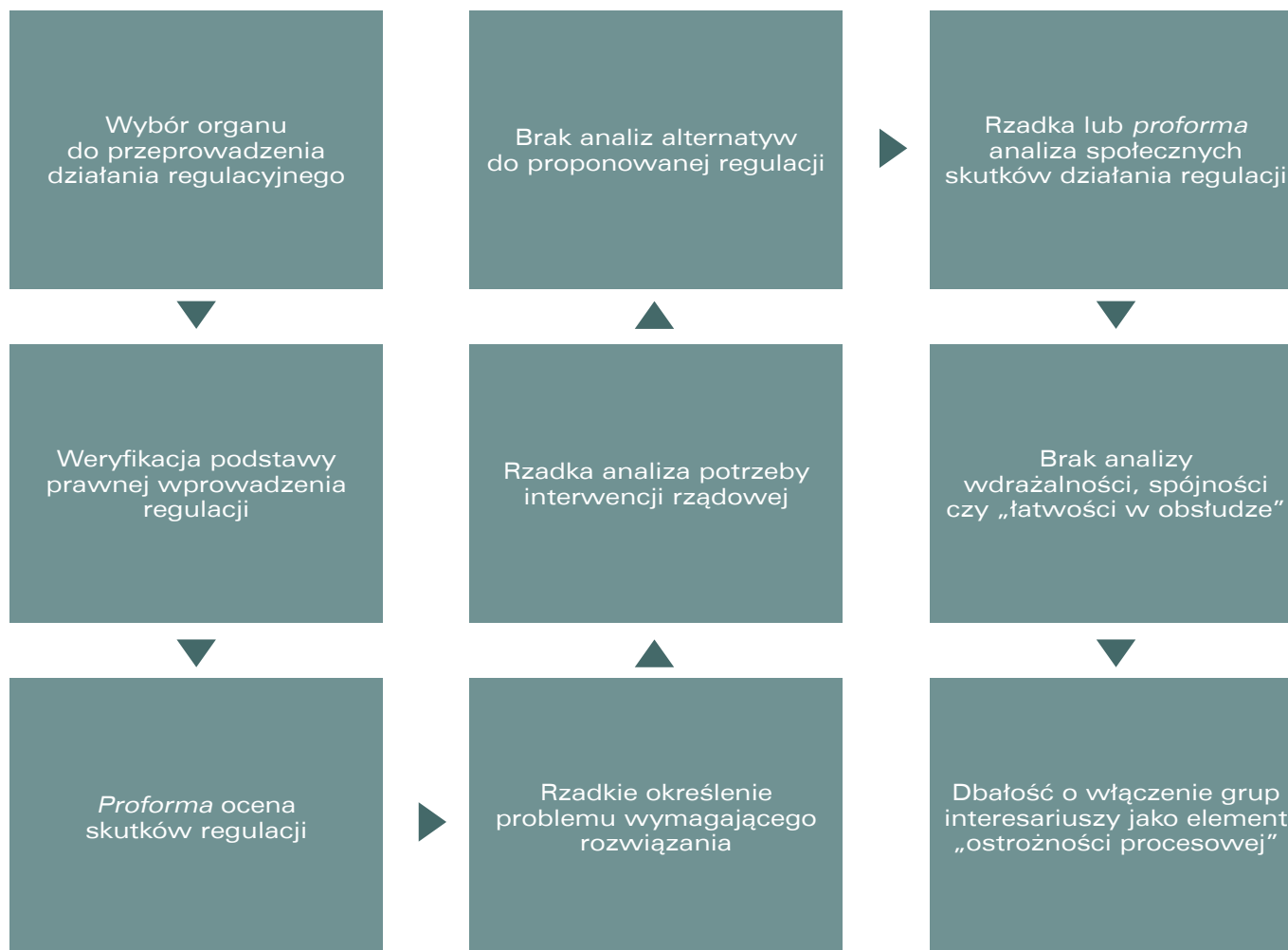
W polskim procesie tworzenia regulacji, szczególnie na etapie opracowania projektu i jego uzasadnienia, przeważa podejście formalne. Na dalszych etapach szybkie zazwyczaj tempo prac oraz ich niedopracowana organizacja skutkują powstawaniem prawa w dużej ilości i o niskiej jakości (czego dowodem są m.in. liczne korekty ustaw i problemy interpretacyjne).

Funkcjonalność i logika modelu OECD występuje w polskim procesie stanowienia prawa w formie śladowej. Wprowadzony w ostatnim roku w KPRM proces centralnej weryfikacji resortowych planów pracy i legislacji jest krokiem w dobrym kierunku, bo po raz pierwszy jedna instytucja stawia polskiej administracji pytanie, co ona robi i dlaczego. Jednak analiza procesu legislacyjnego wymaga znaczącego pogłębienia i poszerzenia.

Do podstawowych zasad, na których powinna opierać się reforma procesu tworzenia prawa w Polsce, należą w szczególności:

- wzmocnienie roli dyskusji merytorycznej na etapie tworzenia założeń do regulacji,
- stworzenie efektywnie działającego mechanizmu usystematyzowanej wymiany poglądów między przedstawicielami władzy publicznej i ekspertami a podmiotami i grupami społecznymi bezpośrednio zainteresowanymi regulacją,
- przejrzysty proces tworzenia regulacji na każdym jego etapie,
- jednoznaczna alokacja odpowiedzialności za treść projektu regulacji w ramach administracji centralnej,
- budowa szczegółowej historii legislacyjnej podczas procesu ustawodawczego w parlamencie (m.in. w celu ułatwienia interpretacji prawa na etapie jego wdrażania).

Przygotowanie regulacji w Polsce



Źródło: praktyka polskiego procesu legislacyjnego, analiza własna.

Instytucje i regulacje – konkurencyjność regulacyjna i deregulacja

Brak konkurencyjności polskich przepisów gospodarczych znacząco osłabia Polskę w wyścigu o kapitał i udział w światowym rozwoju społecznym i gospodarczym. Współczesny, globalny system gospodarczy promuje arbitraż regulacyjny dla inwestorów międzynarodowych i bezwzględnie skazuje na przeciętność kraje, które nie próbują wyróżnić się na tle innych.

Brak konkurencyjności polskich przepisów gospodarczych znacząco osłabia Polskę w wyścigu o kapitał i udział w światowym wzroście. Globalizacja promuje stosowanie przez międzynarodowych inwestorów arbitrażu regulacyjnego i bezwzględnie skazuje na przeciętność kraje, które nie próbują pozytywnie wyróżnić się na tle innych.

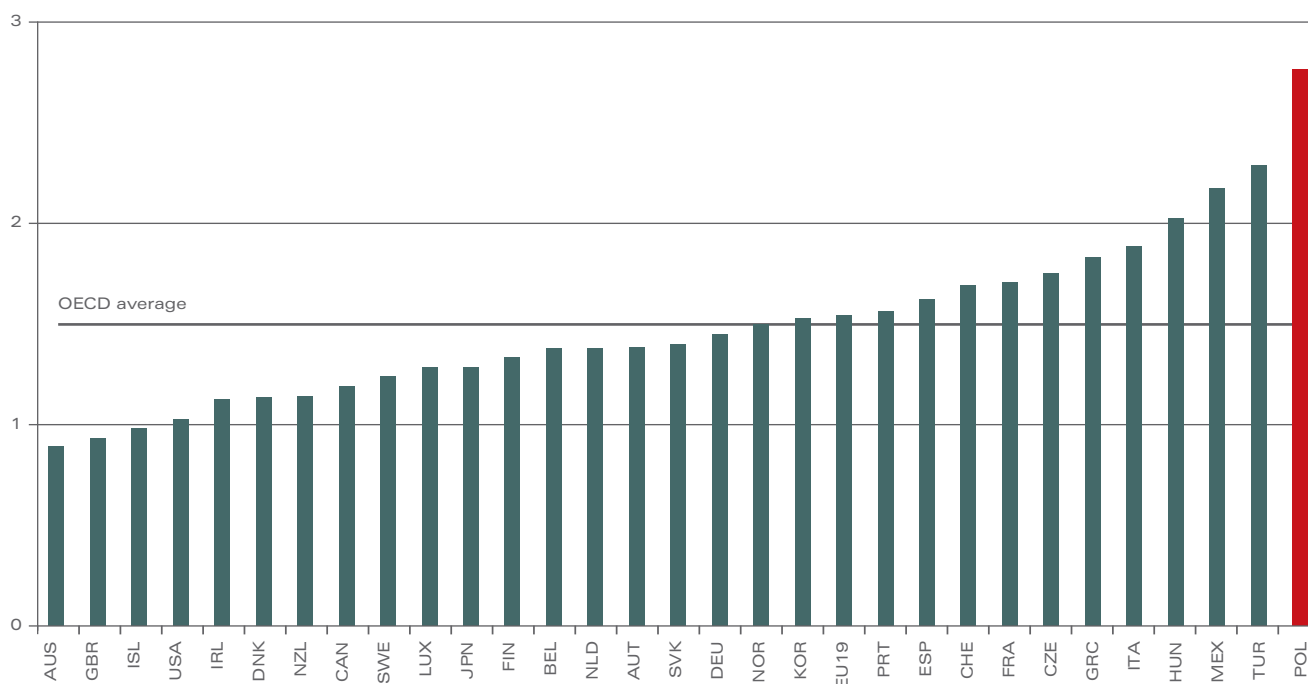
Prowadzone przez OECD pomiary regulacji rynku produktów dotyczą oceny regulacji w następujących obszarach:

- wpływ państwa na podmioty gospodarcze i jego kontrola nad nimi,
- prawne i administracyjne bariery przedsiębiorczości oraz
- przeszkody w dziedzinie międzynarodowego handlu i inwestycji.

Niewłaściwa regulacja na tak zdefiniowanym rynku produktów wpływa negatywnie na funkcjonowanie obrotu wewnętrznego oraz międzynarodową konkurencyjność kraju. Polska pod tym względem należy do najgorzej ocenianych krajów OECD.

Proces regulacyjny na poziomie rządu i parlamentu nie promuje rozwiązań ekonomicznie optymalnych i przyjaznych dla interesariuszy. Dlatego polską regulację często postrzega się jako restrykcyjną i „niezyciową”, co skutkuje niekonkurencyjnością systemu prawnego i potrzebą bardzo częstych i kosztownych zmian prawa w celu dostosowania go do realiów otoczenia. Praktykowany proces stanowienia prawa promuje „interesy państwa” często rozumiany jako wygoda organów władzy w stosowaniu przepisów.

Rysunek 9.3. Restrykcyjność regulacji rynków produktów



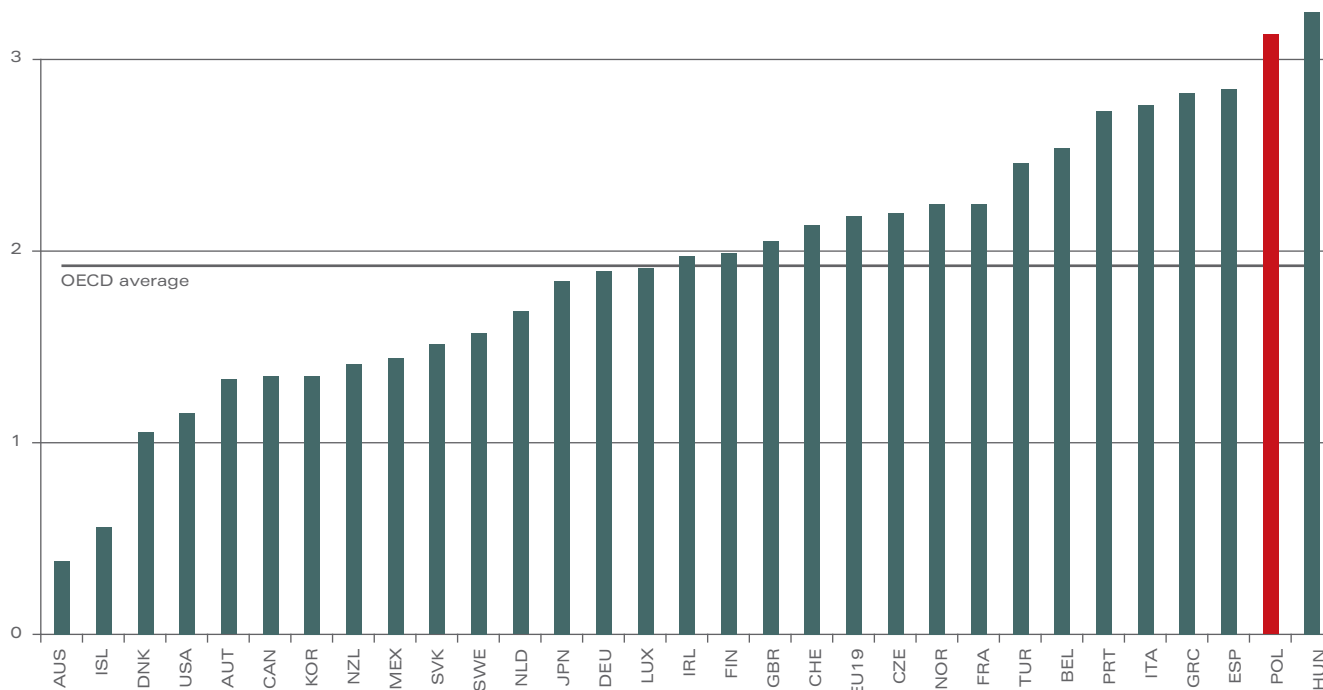
Źródło: OECD, Going for Growth 2008.

Przyjęte w Polsce rozwiązania instytucjonalne i proceduralne nie przewidują systemowego podejścia do deregulacji (rozumianej jako optymalizacja obciążeń regulacyjnych i biurokratycznych). Działanie Komisji Przyjazne Państwo jest odpowiedzią *ad hoc* na skalę obciążeń regulacyjnych. Jednak koncentruje się ono jedynie na skutkach złe działającego procesu stanowienia prawa, tj. na poprawianiu złych przepisów.

Podczas gdy parlament podjął próbę redukcji nieefektywnej regulacji, działania rządu w sferze wdrożenia mechanizmów deregulacyjnych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat są ograniczone. Dotyczy to zarówno skutecznych mechanizmów weryfikacyjnych, stosowanych w procesie przygotowania projektów regulacji (krajowych i unijnych), jak i stworzenia odrębnych rządowych przeglądów deregulacji obowiązującego prawa. Wydaje się, że w obliczu powszechnej krytyki uciążliwości regulacji gospodarczej, rząd powinien wdrożyć systemowe mechanizmy bieżącej deregulacji (tj. obniżania szeroko pojętych ekonomicznych kosztów prawa) i odbiurokratyzowania (tj. nieprzerwanej pracy nad upraszczaniem przepisów na co dzień dotyczących obywateli). Zastąpienie politycznych inicjatyw w tym zakresie rozwiązaniem systemowym w ramach władzy wykonawczej sprzytałoby podniesieniu świadomości deregulacyjnej wśród pracowników administracji.

Wskazana wydaje się także zmiana w podejściu do stanowiących część projektów legislacyjnych „ocen skutków regulacji”. Istotne jest położenie większego niż dotychczas nacisku na dogłębną analizę skutków, jakie regulacja niesie dla gospodarki jako całości, a nie tylko w odniesieniu do budżetu państwa. Dopracowana „ocena skutków regulacji” powinna stanowić podstawową płaszczyznę debaty o społecznych i ekonomicznych korzyściach i kosztach proponowanej regulacji.

Rysunek 9.4. Restrykcyjność regulacji wpływających na zachowania w obszarze gospodarki



Źródło: OECD, Going for Growth 2008.

Dominacja formalnego podejścia w działaniu administracji i sądów potęguje skutki niskiej jakości aktów legislacyjnych i może wpływać na postrzeganie organów władzy (głównie wykonawczej i sędziowskiej) jako wyalienowanych i nieprzyjaznych wobec obywateli i podmiotów gospodarczych. Szczególnie w sprawach gospodarczych kluczowe jest do-

bre przygotowanie sędziów w zakresie ekonomii i finansów, tak aby podejmowane przez nich decyzje były zgodne z ekonomiczną intencją przepisu, a nie tylko z jego literalnym brzmieniem. Często cel przepisu, sprawiedliwość czy zdrowy rozsądek ustępują, w oczach interesariuszy, surowemu i chwilami bezmyślnemu formalizmowi państwa.

Wymiar sprawiedliwości – stan ogólny

Koniecznym elementem realizacji idei sprawnego państwa jest całościowa i konsekwentna reforma wymiaru sprawiedliwości, której kierunek powinien zostać wytyczony na podstawie analizy porównawczej efektywności wobec innych systemów.

Koniecznym elementem realizacji idei sprawnego państwa jest całościowa i konsekwentna reforma wymiaru sprawiedliwości. Jej kierunek należałoby wytyczyć na podstawie wyników analizy porównawczej z innymi systemami, która uwzględni w szczególności wskaźniki dotyczące efektywności.

Przez cały okres transformacji wymiar sprawiedliwości nie był gruntownie reformowany. Jego obecne problemy są wynikiem w szczególności:

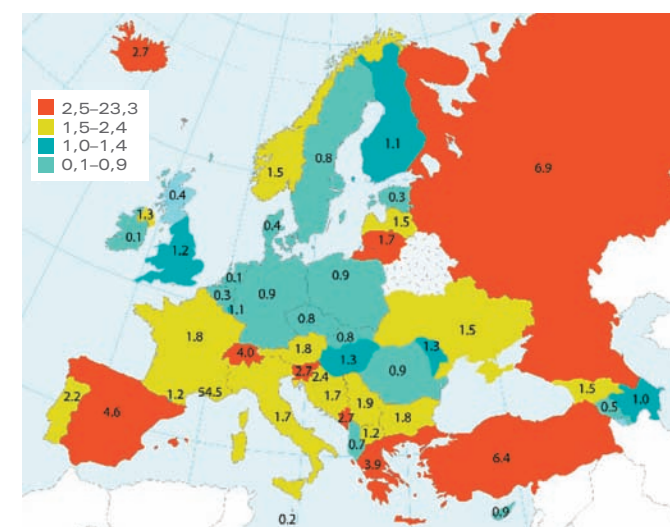
- nieefektywnego zarządzania sądami;
- podatnych na nadużycia i nieprzystających do tempa obrotu gospodarczego procedur postępowania sądowego (administracyjnego, cywilnego czy karnego);
- sformalizowanego procesu postępowania sądowego;
- wzrostu liczby spraw w sądach głównie w wyniku juryzacji życia społecznego, czyli nadregulacji prawa,
- wzrostu poziomu kultury prawnej wśród interesariuszy i nasilającego się poszukiwania ochrony w sądach;
- szczątkowości i fragmentaryczności dokonywanych reform i braku jednolitej wizji oraz planu dla wymiaru sprawiedliwości;
- braku konsekwencji w dotychczas wprowadzanych reformach (wiara w „magiczną” moc ustawy i niewielki zakres działań wzmacniających zarządzanie w sądownictwie);
- barier w dostępie jednostki/obywatela i innych podmiotów do szeroko rozumianej informacji prawnej (przepisów prawa, orzecznictwa itd.);
- braku powszechności **instytucji arbitrażu gospodarczego w Polsce**, co wynika z niskiej świadomości tego sposobu rozwiązywania sporów oraz wysokich kosztów, które zachęcają do wnoszenia jedynie spraw o dużej wartości;

- braku powszechności instytucji mediacji;
- słabego systemu egzekucji orzeczeń.

Ilustracją wyzwań stojących przed wymiarem sprawiedliwości są trzy kategorie problemów będących przedmiotem skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka:

- Przewlekłość postępowania sądowego oraz przygotowawczego. Polska na przestrzeni lat 1993–2007 przegrała kilkaset spraw z zakresu przewlekłości postępowania. Obecnie sprawy te w większości trafiają do sądów krajowych i są rozstrzygane na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.
- Stosowanie tymczasowego aresztowania. Polska przegrała ok. 80 spraw (statystyki zmieniają się co tydzień) o zbyt długie lub niepotrzebne stosowanie tymczasowego aresztowania. Ten problem wydaje się wynikiem braku świadomości sędziów i prokuratorów co do standardów praw człowieka i nadmiernej sędziowskiej przychylności wobec żądań i oczekiwań prokuratorów. Szczególną odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą sędziowie, którzy podejmują ostateczną decyzję o tym, czy jakość przeprowadzonej przez prokuratorów pracy uzasadnia tak drastyczne ograniczenie praw obywatelskich.
- Przeludnienie w więzieniach. Polskie standardy są niższe, niż wymaga tego nawet kodeks karny wykonawczy (3 m² powierzchni na jednego więźnia), a także Komitet Przeciwdziałania Torturom (4 m²). Efektem są liczne skargi osadzonych na przeludnienie, które także czekają na rozpoznanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Rysunek 9.5. Liczba sądów powszechnych na 100 tys. mieszkańców w 2006 r.



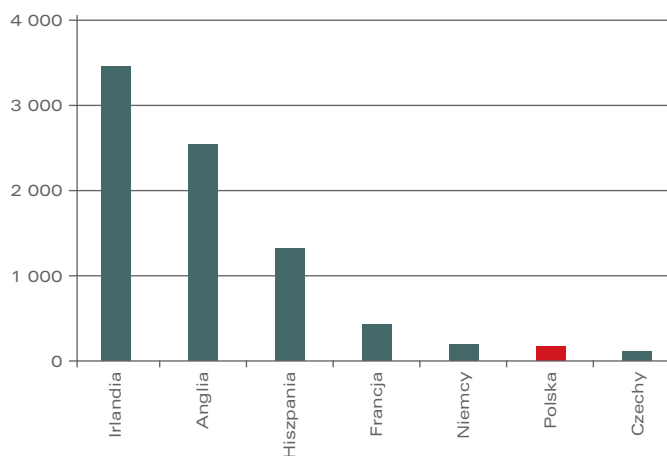
Źródło: European judicial systems. Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).

Wymiar sprawiedliwości: aspekty instytucjonalno-organizacyjne

Polskiemu systemowi wymiaru sprawiedliwości brakuje bodźców do zwiększania efektywności. Pomocnym podejściem w zaadresowaniu tego problemu może być traktowanie sądu jako instytucji oferującej usługi publiczne. Nowoczesna organizacja pracy przy rozstrzyganiu sporów i wydzielenie z sądów funkcji rejestrowych mogłoby znacząco wpłynąć na szybkość orzekania.

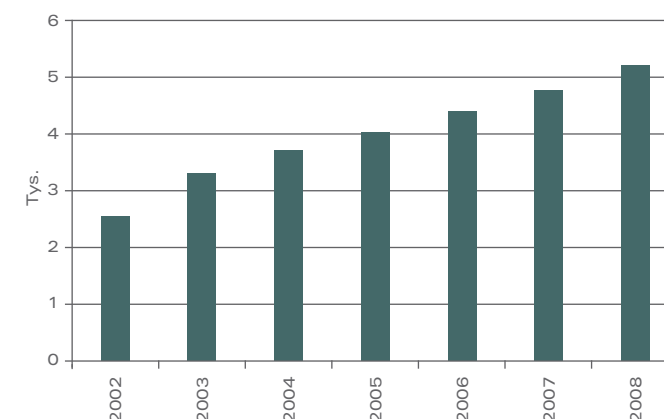
- Podstawowym czynnikiem wpływającym na kształt i efektywność systemu sprawiedliwości jest ciągły brak jego całościowej reformy opartej na ocenie potrzeb, nazwaniu problemów oraz określeniu rezultatów i ich wpływu na funkcjonowanie systemu. Podstawowe miary efektywności pokazują znaczący dystans, jaki dzieli Polskę od rozwiniętych krajów UE.
- Wzrostowi płac nie towarzyszy nacisk na zwiększenie efektywności i jakości prac sądownictwa, w tym standardy pracy samych sędziów czy prokuratorów.
- Problemem jest wdrażanie nowoczesnych systemów zarządzania w sądownictwie, a także poprawa infrastruktury sądów.
- Istotnym czynnikiem obciążającym funkcjonowanie systemu sądownictwa i jednocześnie spowalniającym procesy gospodarcze jest podporządkowanie sądom rejestrów związanych z obrotem gospodarczym (hipoteki, zastawy, rejestry handlowe). Praktyka wielu najbardziej rozwiniętych krajów świata jednoznacznie pokazuje, że funkcje rejestrowe stanowią usługę publiczną niewymagającą ingerencji wymiaru sprawiedliwości;
- w znikomym stopniu korzysta się z alternatywnych postępowań rozstrzygania sporów jako drogi do zastąpienia lub uproszczenia postępowania sądowego w danej kategorii spraw.

Rysunek 9.6. Liczba spraw wpływających rocznie na jednego sędziego



Źródło: European judicial systems 2006 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice (dane za 2004 r.).

Rysunek 9.7. Wydatki budżetowe na wymiar sprawiedliwości (mln zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów, analiza własna.

- Znaczny wpływ na pracę sądownictwa powszechnego ma niewłaściwa alokacja jego zasobów (w szczególności kadrowych), która skutkuje nierównomiernym obciążeniem pracą

w sądach, tym samym ograniczając praktyczny dostęp do sądu na niektórych obszarach (zwłaszcza w aglomeracjach).

Wymiar sprawiedliwości i regulacja

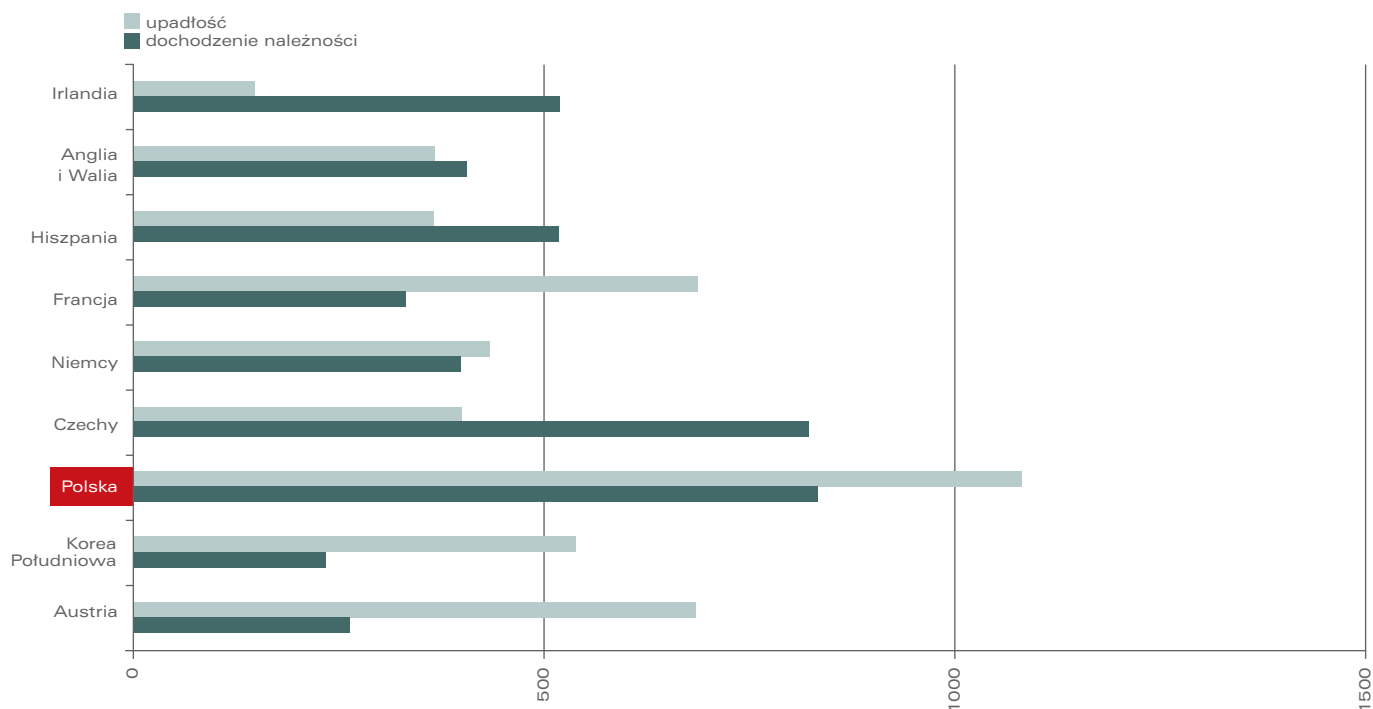
Realizacja sprawnego państwa prawa wymaga, aby wysokiej jakości regulacja szła w parze ze sprawnym wymiarem sprawiedliwości. Relatywnie niska pozycja polskiego sądownictwa w międzynarodowych rankingach efektywności powinna stanowić silny bodziec do całościowej reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, opartej na rozwiązaniach i doświadczeniach najbardziej rozwiniętych konkurencyjnych systemów.

Wśród elementów składających się na sprawne państwo dominujący wpływ na jakość praw i uprawnień obywateli oraz na wzrost gospodarczy mają funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz jakość regulacji. Niesprawny system wymiaru sprawiedliwości podważa zaufanie do państwa prawa i może ograniczyć wzrost w nie mniejszym stopniu niż złe regulacje.

Jakość oraz wartość praw i uprawnień uczestników obrotu zależy w równym stopniu od tego, jak zostały one sformułowane jak i od możliwości ich egzekucji i ochrony przed sądem. Na przykład analiza badań Banku Światowego (*Doing Business* 2008) pokazuje, że każdy rok prowadzenia postępowania upadłościowego powoduje utratę ok. 30% wartości inwestycji wierzycieli.

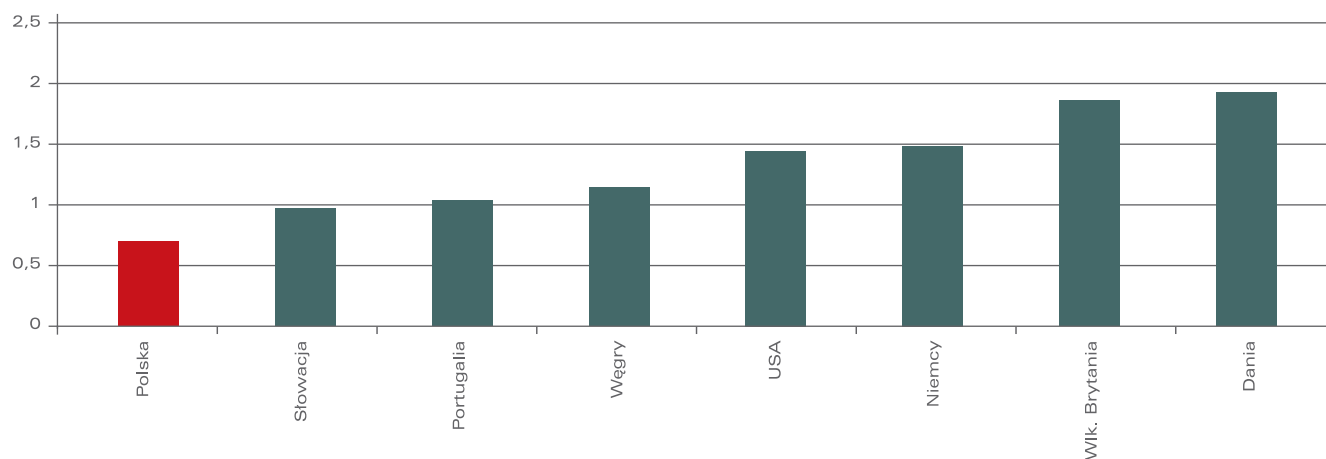
Na tle starych krajów UE regulacje w Polsce uważa się za nie-sprzyjające rozwojowi sektora prywatnego. Również na tle krajów regionu Europy Wschodniej i Środkowej nasz kraj wypada zdecydowanie gorzej. Postrzeganie Polski przez pryzmat rządów prawa prowadzi do podobnych wniosków. Percepcja tej sfery jest zdecydowanie gorsza niż w krajach zachodniej Europy i większości krajów naszego regionu.

Rysunek 9.8. Długość postępowania sądowego (w dniach)

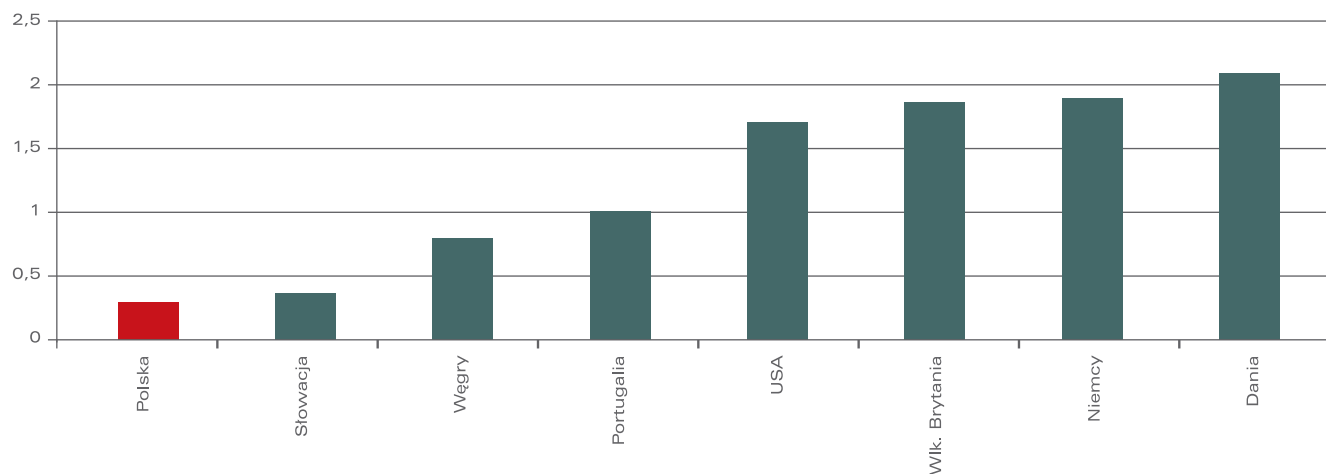


Źródło: *Doing Business* 2008, Bank Światowy.

Rysunek 9.9. Indeks jakości regulacji w Polsce na tle wybranych krajów UE



Rysunek 9.10. Indeks rządów prawa w Polsce na tle wybranych krajów UE



Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2007*, Washington DC 2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Na indeks jakości regulacji składają się: percepcja zdolności rządu do formułowania i wdrażania odpowiednich polityk i regulacji, które sprzyjają rozwojowi sektora prywatnego. Na indeks rządów prawa składają się: percepcja na ile normy społeczne są respektowane i można mieć do nich zaufanie, w szczególności odnosi się to do poszanowania praw własności, działania sądów, policji, oraz występowania przestępstw (indeks kształtuje się od –2,5 do +2,5).

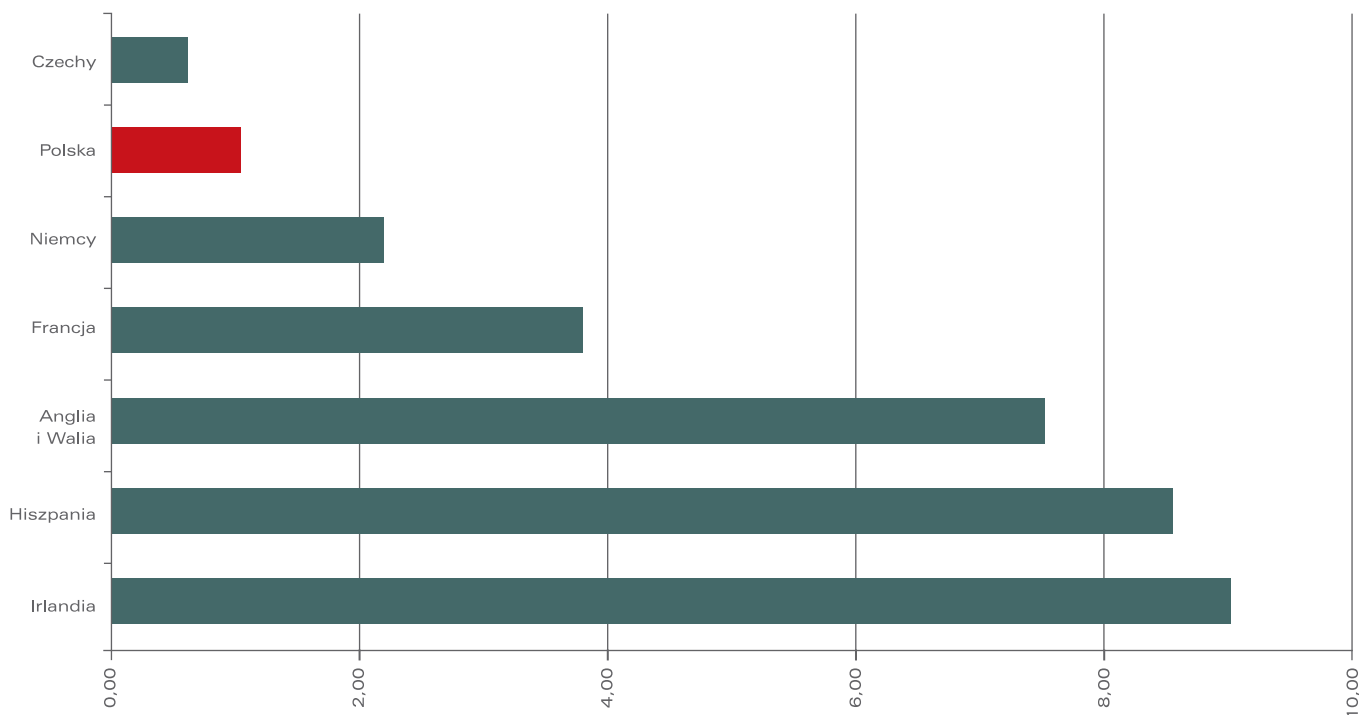
Wymiar sprawiedliwości – mierniki efektywności

Innym obszarem stosunkowo łatwej budowy sprawności sądów jest zarządzanie czasem i zasobami ludzkimi w odniesieniu do sędziów i administracji sądowej. W kontekście relatywnie niskiej konkurencyjności polskiego wymiaru sprawiedliwości, zwiększanie nakładów nie idzie w parze z podnoszeniem efektywności, przez co jest bardzo trudne do uzasadnienia.

Polski system wymiaru sprawiedliwości ma jeden z wyższych budżetów w Unii Europejskiej – mierzony jako procent wydatków publicznych. Mimo to szybkość i jakość działania sądów jest przedmiotem krytyki zarówno ze strony opinii publicznej, jak i środowiska gospodarczego. Koszty systemu dla gospodarki są potęgowane przyjętymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Np. niezrozumiałe rozbudowanie obowiązków rejestracyjnych spółek kapitałowych (powoływanie aktem notarialnym i sądowa analiza statutów przed rejestracją, skomplikowane rejestracje pozasądowe jak GUS, US itp.) powoduje, że pod względem poziomu skomplikowania, kosztów i czasu tworzenia podmiotów gospodarczych Polska jest krajem bardzo mało konkurencyjnym.

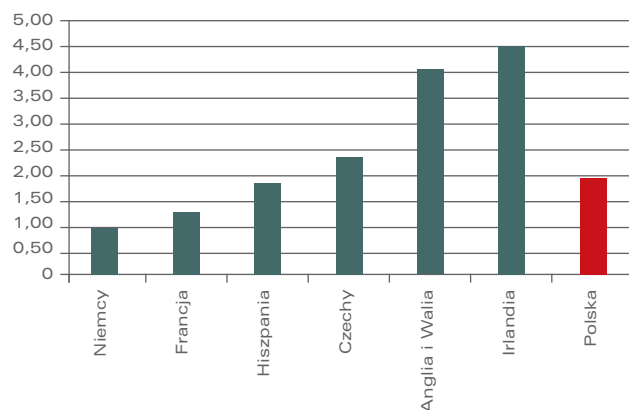
Poziom formalizmu proceduralnego w postępowaniach sądowych ma, według badania Lex Mundi, Harvard University i Banku Światowego (*World Development Report 2002 Background Project*), kluczowe znaczenie dla efektywności systemu. Bez mechanizmu bieżącej poprawy procedur postępowania system sprawiedliwości nie będzie w stanie dostosować się do dynamicznych przemian życia społecznego i gospodarczego.

Rysunek 9.11. Wydajność sędziów z uwzględnieniem liczby nowych spraw i zarobków w odniesieniu do średniego wynagrodzenia krajowego (Polska = 1)



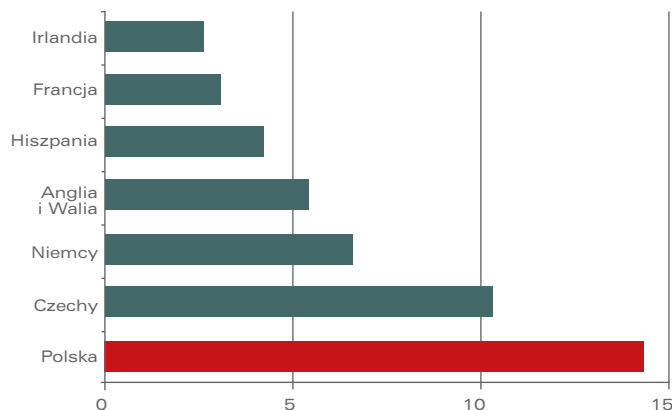
Źródło: analiza własna w oparciu o dane z European judicial systems 2006 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice, (dane za 2004).

Rysunek 9.12. Wynagrodzenie początkującego sędziego/średnią krajową (w 2004 r.)



Źródło: analiza własna w oparciu o dane z European judicial systems 2006 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice.(dane za 2004).

Rysunek 9.13. Liczba prokuratorów na 100 tys. mieszkańców

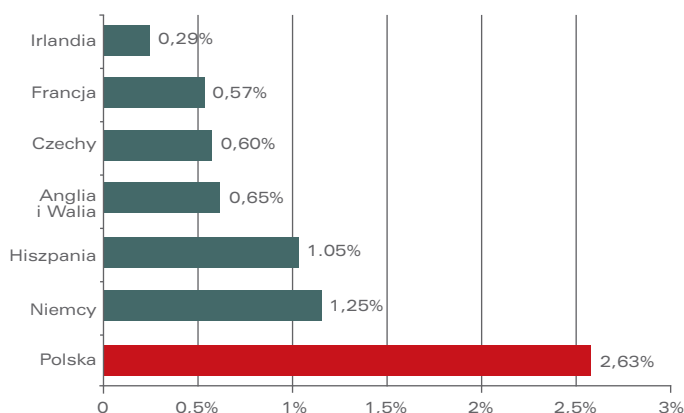


Źródło: analiza własna w oparciu o dane z European judicial systems 2006 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice.(dane za 2004).

Zestawienie wybranych wskaźników pokazuje, że na tle innych krajów Europy polski wymiar sprawiedliwości jawi się jako część sektora publicznego finansowana na stosunkowo wysokim poziomie. Jednocześnie niektóre wskaźniki efektywności mogą sugerować, że absorbowane przez system nakłady finansowe nie przekładają się na zadowalający poziom skuteczności operacyjnej. W okresie 2004–2006 nakłady budżetowe na system sprawiedliwości wzrosły o 43% (Albers 2009). Jednocześnie tylko ułamek całkowitych nakładów polskiego budżetu na szeroko pojęty system sprawiedliwości przekazywany jest na pomoc prawną (*legal aid*), wspierającą strony postępowań prowadzonych w ramach systemu. Taka polityka skutkuje ograniczeniem dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Większość środków przeznaczana się na funkcjonowanie sądów – prawie 80% całkowitych nakładów (Albers 2009).

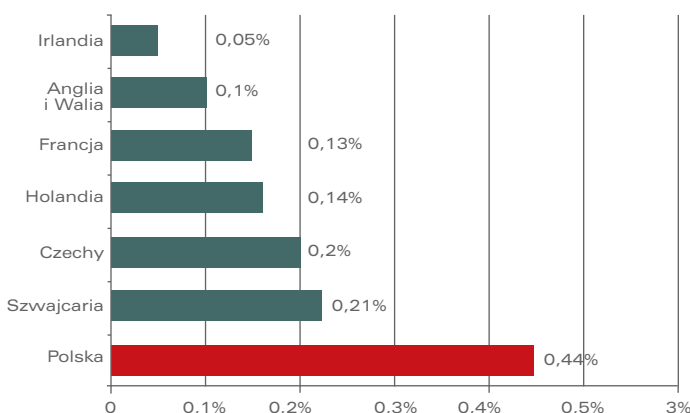
Przedstawiane tu dane dotyczące wynagrodzeń sędziów obejmują 2004 rok. Obecnie pensja podstawowa sędziego sądu rejonowego wynosi (sama podstawa) 5026 PLN brutto – netto ok. 4100 PLN (stawka podstawowa na 2008 rok).

Rysunek 9.14. Nakłady na system sprawiedliwości jako % nakładów budżetowych



Źródło: analiza własna w oparciu o dane z European judicial systems 2008 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice.(dane za 2006).

Rysunek 9.15. Nakłady na system sprawiedliwości (bez prokuratury) jako % PKB *per capita*



Źródło: analiza własna w oparciu o dane z European judicial systems 2008 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice.(dane za 2006).

Na 2009 rok pensja podstawowa sędziego sądu rejonowego wyniesie ok. 6050 PLN, czyli ok. 4900 PLN netto, jeśli pomyśleć nie zakończy się proces legislacyjny.

Instytucje i regulacje – sprawność wymiaru sprawiedliwości

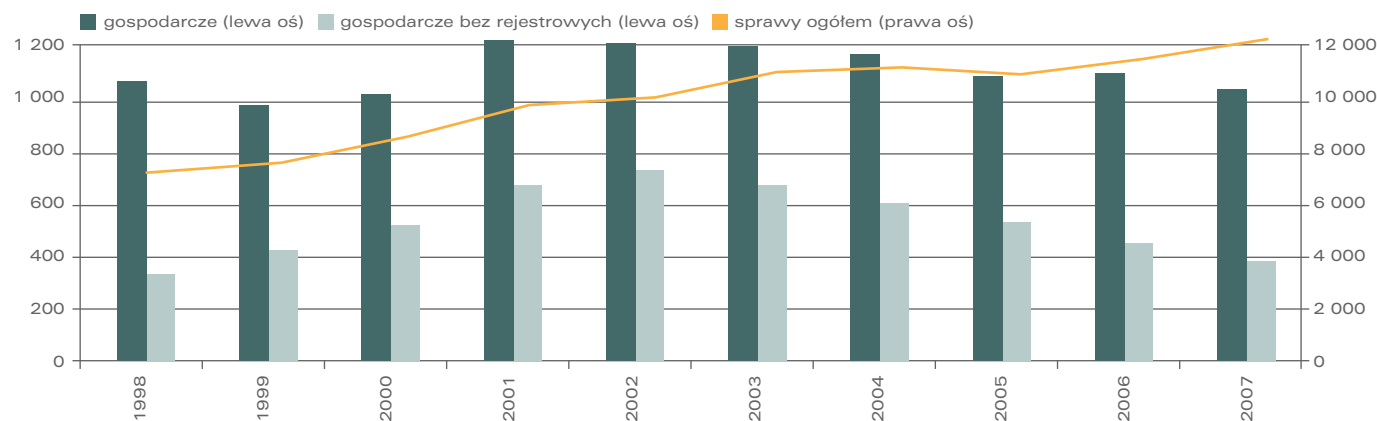
Największym wyzwaniem dla działania wymiaru sprawiedliwości wpływającym na szybkość, ale także na jakość orzekania jest efektywność procedur postępowania.

W ciągu ostatnich 10 lat liczba spraw w polskich sądach zwiększyła się o 50% i przekroczyła 10 mln spraw rocznie. W tym samym czasie liczba spraw gospodarczych pozostawała na podobnym poziomie – ok. 1 mln spraw rocznie, a liczba spraw gospodarczych pomniejszona o sprawy rejestrowe zmniejszyła się o połowę od 2002 r. Usprawnienie sądownictwa gospodarczego dotyczy spraw rejestrowych i nakazowych. Najdłużej załatwiane są sprawy upadłościowe. W sądach rejonowych przeciętnie trwają ponad 6 miesięcy, a w sądach okręgowych nawet 10 lat. Największym problemem jest jednak przewlekłość postępowania w sprawach, w których stroną jest obywatel – w znacznym stopniu podważa ona wiarygodność Polski jako państwa prawa. Drugą z kluczowych słabości polskiego wymiaru sprawiedliwości jest egzekucja sądowa, której niska skuteczność podważa wartość rozstrzygnięć sądowych i istotnie podnosi koszty obrotu gospodarczego.

Miary jakości działania sądownictwa

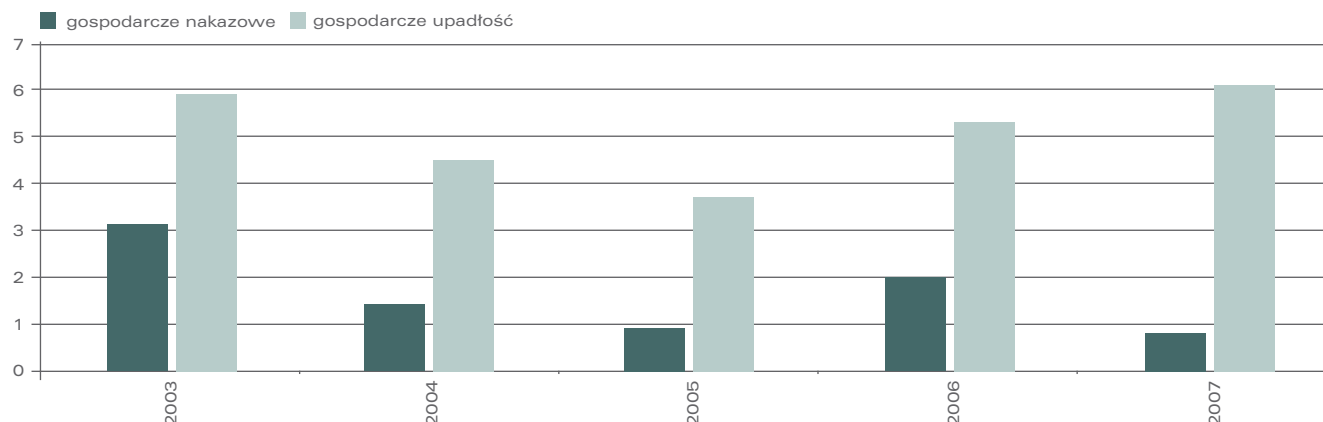
Jakość orzekania	• Jakość przygotowania sędziów i personelu merytorycznego • Jakość doradztwa prawnego
Szybkość orzekania	• Jakość procedur postępowania przed sądem • Organizacja pracy sądów
Koszt orzekania	• Organizacja systemu sprawiedliwości • Funkcjonowanie mechanizmów poprawy efektywności

Rysunek 9.16. Liczba spraw, które wpłynęły do polskich sądów powszechnych



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, Wydział Statystyki, luty 2008.

Rysunek 9.17. Wskaźnik pozostałości dla spraw gospodarczych w sądach rejonowych w latach 2003–2007 (w miesiącach)



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, Wydział Statystyki, luty 2008.

Wskaźnik pozostałości – liczba spraw pozostających do załatwienia do przeciętnego miesięcznego wpływu w ciągu roku (w przybliżeniu przeciętny czas postępowania).

Skutecznie działające państwo prawa to w szczególności:

- wysokiej jakości regulacje,
- szybkie i sprawiedliwe postępowania sądowe,
- sprawna egzekucja orzeczeń.

Tak jak w odniesieniu do jakości regulacji i sprawności sądów, tak i w wypadku egzekucji można mieć istotne zastrzeżenia do funkcjonowania stworzonych w Polsce rozwiązań organizacyjnych. Pod względem liczby osób odpowiedzialnych za egzekucję orzeczeń w sprawach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych (głównie komorników) w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców Polska ma jeden z najniższych wskaźników w Europie. W 2006 r. w Czechach i w Niemczech wskaźnik ten był ponad trzykrotnie wyższy, a w Szwecji i Szwajcarii – ponad czterokrotnie (Albers 2009). Źle działający system egzekucji orzeczeń przekłada się na negatywne postrzeganie wymiaru sprawiedliwości i istotnie podnosi koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Niezależnie od tego, czy w wyniku reform uda się podnieść jakość funkcjonowania sądów, poprawa postrzegania Polski jako państwa prawa wymagać będzie głębokich i przemyślanych zmian w systemie egzekucji prawa.

Sektor publiczny – jakość rządzenia i usług publicznych, część 1

Operacyjna sprawność polskiej administracji państwowej mierzona osiąganymi wynikami jest w skali europejskiej relatywnie niska i znacząco niższa niż w krajach postrzeganych jako najbardziej przyjazne obywatelowi.

Sprawność instytucji państwowych mierzy się relacją wyników do nakładów. Zasadniczo nie można zdefiniować jednej, najlepszej miary wyników: w sektorze edukacyjnym mogą to być np. wyniki wystandaryzowanych testów, ale także % uczniów niekończących danego poziomu edukacji. W wypadku funkcjonowania administracji publicznej może być to na przykład czas niezbędny do uzyskania dowodu osobistego czy rejestracji samochodu. Wyniki administracji publicznej powinno się mierzyć na podstawie spriorytetyzowanych celów, a także w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb społecznych. Na potrzeby porównań międzynarodowych korzysta się z syntetycznych wskaźników (nakłady w relacji do PKB oraz wyniki mierzone w wystandaryzowany sposób na podstawie danych dostępnych do wszystkich porównań).

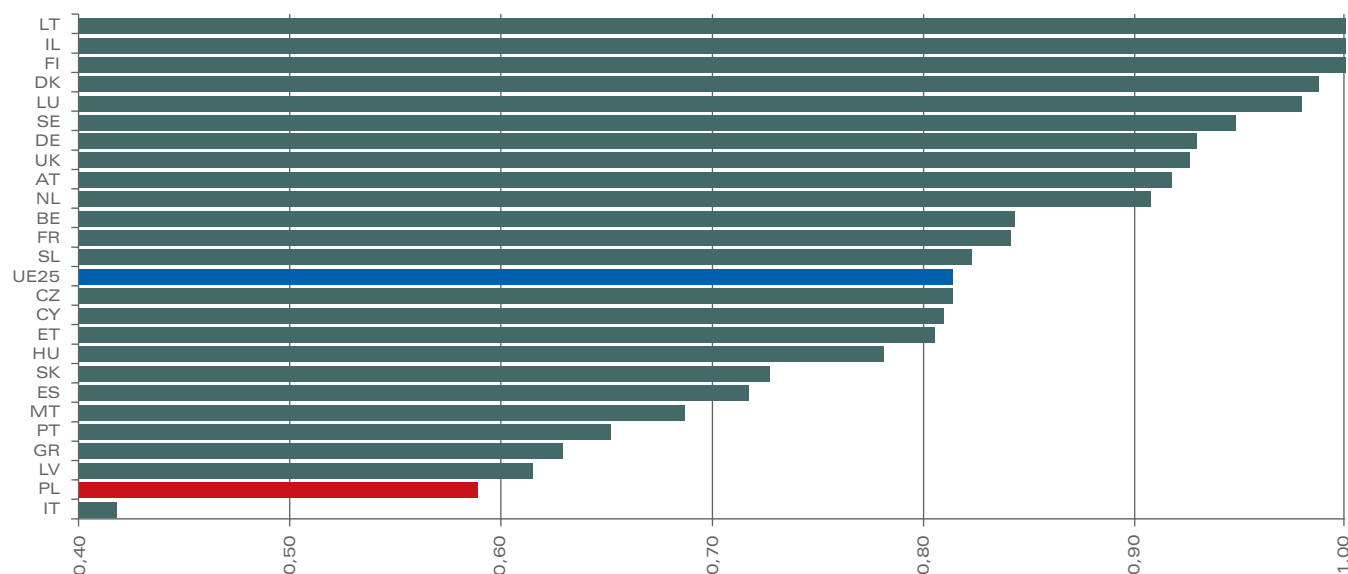
Podejście to jest jednak czysto akademickie i poza możliwością porównań międzynarodowych nie daje podstawy do oceny sprawności poszczególnych działów polskiej administracji. Nie stwarza także możliwości zdefiniowania najbardziej deficytowych segmentów funkcjonowania państwa ani najważniejszych zapóźnień cywilizacyjnych.

W Polsce brakuje jak na razie jakichkolwiek prób ujęcia tego problemu w ramach administracji, i to mimo dostępności wielorakich źródeł danych, które umożliwiają przeprowadzenie takich analiz nawet na poziomie lokalnym. Z tego względu poniższy pomiar wyników polskiej administracji publicznej w odniesieniu do innych krajów UE oparty jest na syntetycznie skonstruowanych indeksach. Uwzględniają one wiele różnych

aspektów, w tym także te, które niekoniecznie stanowią priorytet funkcjonowania państwa. Rysunek 9.18 pokazuje, jaki procent efektywności najlepszego kraju osiąga wybrane państwo przy identycznych nakładach. Polska plasuje się wśród najmniej sprawnych państw, odbiegając znacząco nie tylko od

średniej, ale także od najbardziej spóźnionych pod względem reformowania państw UE: Portugalii i Grecji. Gdyby polska administracja cechowała się sprawnością porównywalną do krajów Skandynawii czy Irlandii – przy obecnych nakładach mogłaby osiągać wyniki o 41% procent lepsze.

Rysunek 9.18. Sprawność – wartość wskaźnika nakierowana na pomiar wyników



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Europejskimi liderami efektywności są tradycyjnie sektory publiczne Irlandii, Finlandii i Danii, a także Litwy. Rysunek 9.19 pokazuje, jaki procent nakładów (*per capita*) ponoszonych przez dany kraj wystarczyłby „najlepszym” z krajów do uzyskania osiągniętych przez wybrane państwo rezultatów. Z analizy wynika, że najlepsze z państw osiągnęłyby rezultaty uzyskiwane przez Polskę już przy wykorzystaniu 77% nakładów ponoszonych przez nasz kraj. Oznacza to, że w porównaniu z najlepszymi krajami w UE Polska marnotrawi ponad 20% nakładów ponoszonych na realizację funkcji publicznych, takich jak administracja, system opieki zdrowotnej, sektor edukacji czy usługi komunalne, a także sądownictwo i regulacja sfery gospodarczej. Polska administracja osiąga słabe wyniki w stosunku do nakładów i nieefektywnie wykorzystuje nakłady, którymi już dysponuje. Na przykład Słowacja, która podobnie jak Polska ma problem z efektywnym gospodarowaniem zasobami, osiąga proporcjonalnie o wiele lepsze wyniki. Sprawność państwa to zatem nie tylko umiejętne gospodarowanie nakładami, ale także nakierowanie na osiągnięcie optymalnych rezultatów.

Pomimo wysiłku związanego z akcesją do UE, Polska tradycyjnie należy do najmniej sprawnych państw wspólnoty i OECD. Oznacza to, że dostosowanie do wymogów formalnych UE nie stało się dla nas bodźcem do rozwoju cywilizacyjnego – o ile swoją szansę wykorzystali przedsiębiorcy, o tyle administracja publiczna pozostała relatywnie niesprawna i nieefektywna.

W tym kontekście niezbędne wydaje się wbudowanie w mechanizmy administracji ciągłego procesu uczenia się i doskonalenia metod działania. Stały proces monitoringu efektów powinien służyć adekwatnemu korygowaniu działań i alokacji, tym samym stanowiąc podstawę podejmowania decyzji, a nie oceny. Sprawna administracja publiczna to taka, która wyciąga wnioski ze swoich błędów i sukcesów.

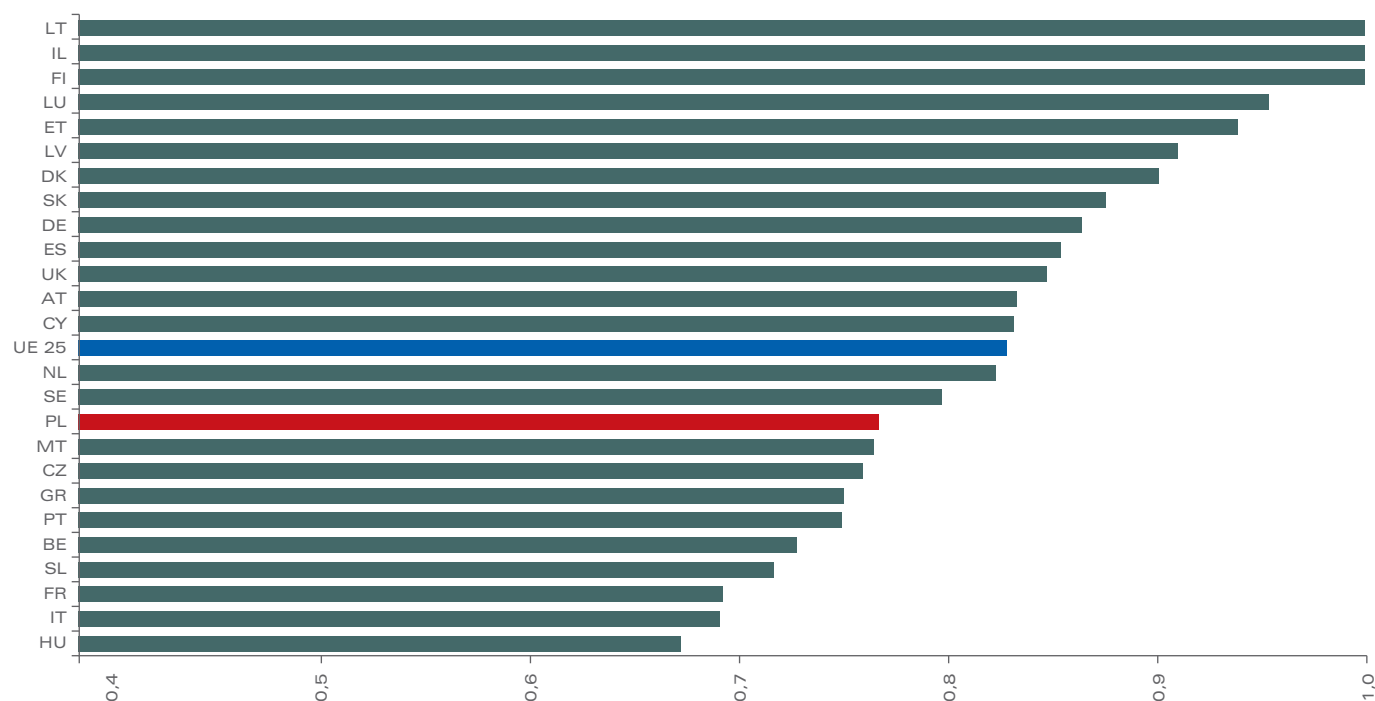
Nieodzowna jest także umiejętność podejmowania ryzyka przy właściwej jego ocenie. Wprowadzenie na stałe do dzia-

łań administracji całościowej analizy kosztów i korzyści pozwoli poprawić adekwatność działań, a co za tym idzie – relację wyników do nakładów.

Możliwość przeprowadzania oceny finansowej działań administracji publicznej wymaga zmiany podejścia do zbierania informacji będących podstawą analiz kosztów i zysków tych działań. Obecnie w Polsce podstawowym celem sprawozdawczości jest spełnienie wymogu formalnego (narzuconego

ustawą lub rozporządzeniem). W konsekwencji zbierana informacja rzadko odnosi się do właściwych aspektów operacyjnych i nie dostarcza tym samym niezbędnej wiedzy strategicznej. Dodatkowym ograniczeniem są rygory rocznego budżetowania oraz to, że podejmowanie działań ocenianych jako ryzykowne często uchodzi za sprzeczne z zasadą gospodarności. Ryzyko jest jednak niezbywalnym elementem każdego działania i musi podlegać zasadom zarządzania na zasadach rynkowych. Rolą lidera administracji jest racjonalizacja tego ryzyka.

Rysunek 9.19. Sprawność – wartość wskaźnika nakierowana na pomiar nakładów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Sektor publiczny – jakość rządzenia i usług publicznych, część 2

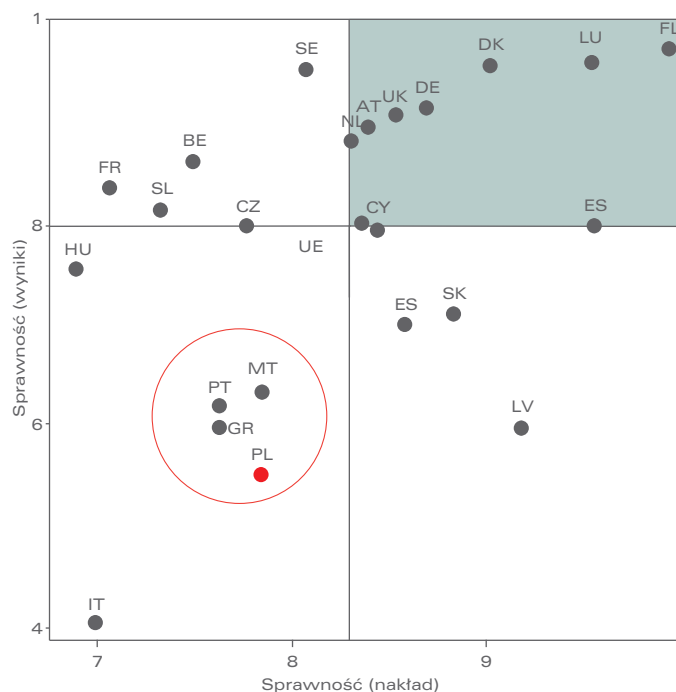
Pod względem efektywności wykorzystania środków budżetowych Polska plasuje się nisko na tle innych krajów europejskich.

Dystans cywilizacyjny dzielący Polskę od innych krajów UE najdobitniej obrazują zestawienia obu wskaźników (nakierowanych na zasoby i nakierowanych na nakłady). Na rysunku 9.20 obszar zacieniowany grupuje kraje efektywne kosztowo i produktywnie wykorzystujące zasoby. Znajdują się tam europejscy liderzy w dziedzinie jakości administracji publicznej (Holandia, Wielka Brytania, Dania, Austria i Irlandia). Pozostałe kraje są nieefektywne albo nieproduktywne – Polska znajduje się w grupie krajów charakteryzujących się i jedną, i drugą słabością. Towarzyszą nam Portugalia, Włochy, Grecja oraz Malta. Czechi ani Węgry nie odbiegają znacząco od średniej UE25 pod względem produktywności, choć w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE nieefektywnie gospodarują środkami.

Porównując nakłady na usługi publiczne z wynikami sektora publicznego, można określić tzw. granicę efektywności, czyli optymalną relację nakładów do wyników (rysunek 9.21). Polska znacząco odbiega nie tylko od krajów Europy Zachodniej, ale także od innych krajów naszego regionu. Na przykład Węgry przeznaczają na usługi publiczne więcej środków, ale Polska zdecydowanie więcej ich marnotrawi. Jesteśmy najsłabszym państwem z grupy krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a spośród krajów UE słabiej radzą sobie jedynie Włochy.

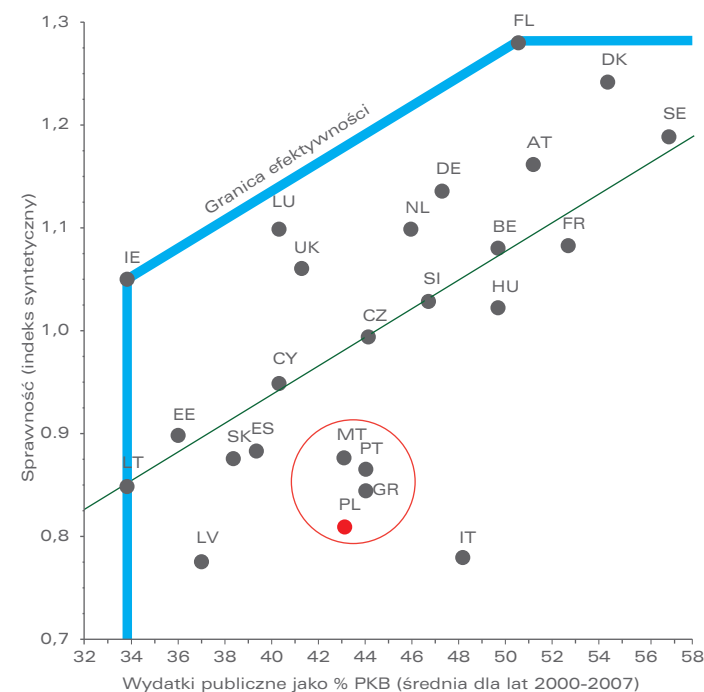
Prezentowane indeksy mają charakter syntetyczny (stanowią miarę dla funkcjonowania całej administracji). Konieczne jest więc ciągłe monitorowanie poszczególnych obszarów usług publicznych. Po pierwsze, pozwoli to lepiej diagnozować priorytetowe kierunki interwencji w rozwój administracji publicznej, po drugie zaś, umożliwi porównania nie tylko międzynarodowe, ale także międzyresortowe, co powinno sprzyjać popularyzowaniu dobrych praktyk.

Rysunek 9.20. Wynikowa efektywność nakładów



Źródło: na podstawie EUROSTAT, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Rysunek 9.21. Granica efektywności sektora publicznego



Źródło: na podstawie EUROSTAT, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Sektor publiczny – jakość rządzenia i usług publicznych

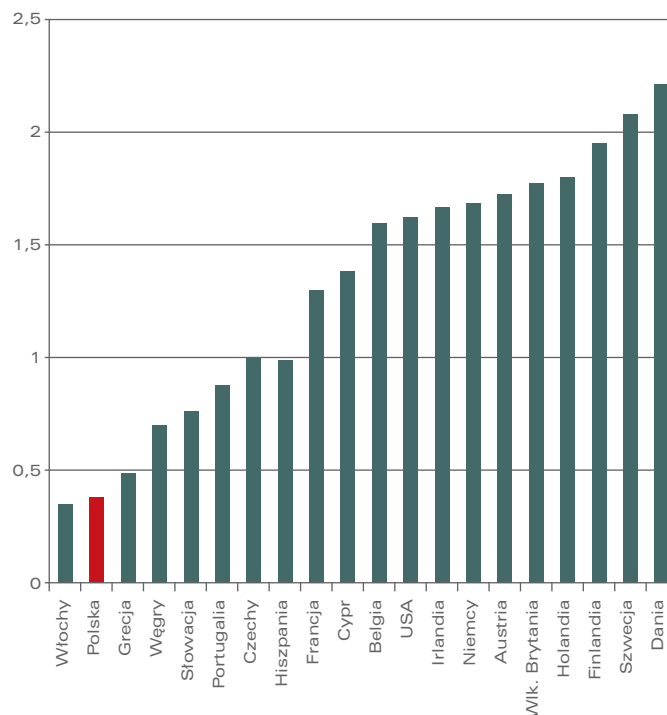
Brak przemyślanej i globalnej wizji zmian w systemach zarządzania sektorem publicznym przekłada się bezpośrednio na niską efektywność i jakość rządzenia.

Jakość rządzenia i jakość usług publicznych w Polsce jest relatywnie niska i w porównaniu z większością krajów UE. W Europie te kategorie podobnie są oceniane tylko w Grecji i we Włoszech.

Efektywność rządzenia w kraju rozumiana jako jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i jakość polityk pogarszała się od 1996 r., a od kilku lat ustabilizowała się na niskim poziomie. Według Strategii Rozwoju Kraju w 2010 r. Polska powinna osiągnąć pod tym względem obecny poziom Słowacji, a w 2015 Republiki Czeskiej i Hiszpanii.

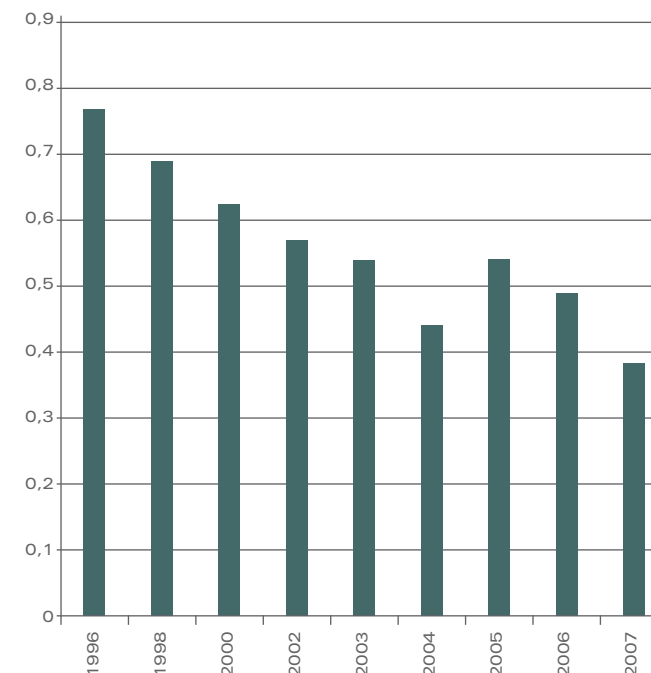
Poza reformą samorządową kwestie organizacji zarządzania administracją centralną nie zostały po 1990 r. podjęte w sposób globalny i systematyczny. Jest to prawdopodobnie główną przyczyną niskiej efektywności rządzenia. Dominujące resortowe, a nie horyzontalne podejście do rozwiązywania problemów i formułowania polityk wskazuje na rosnące niedopasowanie tej struktury do wyzwań rozwojowych Polski. Nie sprzyjało to wprowadzaniu rzeczywistego ośrodka decyzyjnego, który by koordynował proces zarządzania strategicznego oraz kontrolował przepływ informacji i poziom jakości funkcjonowania wszystkich organów rządu.

Rysunek 9.22. Indeks efektywności rządzenia dla Polski i wybranych krajów w 2007 r.



Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2007*, Washington DC 2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Na indeks efektywności rządzenia składają się: percepcja jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej, jakości formułowania i wdrażania polityk. Indeks kształtuje się od -2,5 do +2,5.

Rysunek 9.23. Indeks efektywności rządzenia dla Polski w latach 1996–2007



Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2007*, Washington DC 2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Na indeks efektywności rządzenia składają się: percepcja jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej, jakości formułowania i wdrażania polityk. Indeks kształtuje się od -2,5 do +2,5.

Sektor publiczny – e-administracja i usługi publiczne przez Internet

Poprawa dostępności usług publicznych dzięki zwiększaniu zastosowania Internetu musi iść w parze ze wzrostem społecznej świadomości ich dostępności i użyteczności.

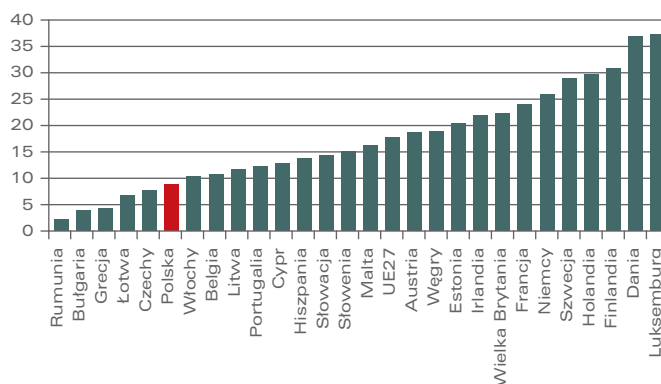
Według badania CapGemini przeprowadzonego dla KE w 2007 roku, pod względem e-dostępu najgorzej wypadły w Polsce następujące usługi publiczne: podatki CIT i VAT, usługi zdrowotne, policja, dokumenty osobiste. Natomiast relatywnie dobrze były rozwinięte zamówienia publiczne i ubezpieczenia społeczne. W kategorii dostępności usług przez Internet, w porównaniu z innymi krajami UE, Polska plasuje się w końcówce listy państw. Jednym z nielicznych dużych projektów e-administracji w Polsce, który zyskał uznanie w UE, była informatyzacja ZUS i wprowadzenie elektronicznych deklaracji dla płatników. Korzystnym ubocznym efektem przymusowego wprowadzenia takiej formy rozliczania było wprowadzenie komputeryzacji w polskich firmach. Niestety, nie wyeliminowało to całkowicie obiegu papierowych procedur i deklaracji. Znaczącym problemem dla rozwoju i wykorzystania e-administracji wydają się brak funkcjonalności i wysokie koszty e-podpisu.

Przewidziane działania w PO Kapitał Ludzki i PO Innowacyjna Gospodarka w ramach funduszy strukturalnych UE na lata 2007–2013 obejmują m.in. informatyzację: usług zdrowotnych, ewidencji ludności, rejestrów publicznych. Problemem może okazać się podejście polegające na tym, że nowe technologie adaptuje się do tradycyjnych zasad i procedur działania biurokracji, co w długim okresie może ograniczyć funkcjonalność z informatyzowanych usług.

Efektywne planowanie i zarządzanie wymaga szybkiego dostępu do informacji.

Nowoczesna administracja zaś wymaga uwzględniania perspektywy horyzontalnej, w której wiedza o danym zjawisku może powstać dopiero po integracji danych zbieranych przez różne instytucje.

Rysunek 9.24. Odsetek obywateli korzystających z Internetu w celu uzyskania informacji z administracji publicznej (w 2007 r.)

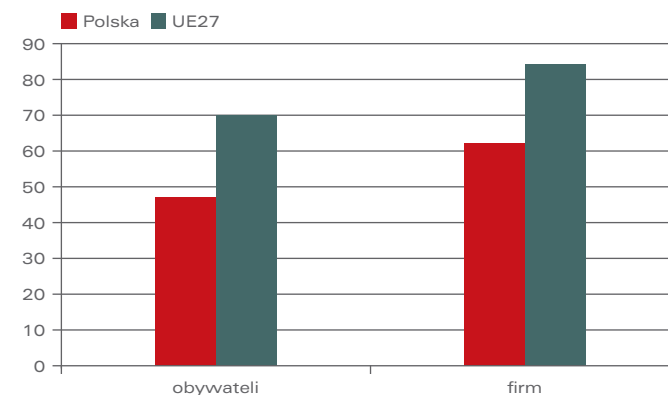


Źródło: Eurostat.

Obecnie działające systemy zbierania danych w instytucjach publicznych cechuje:

- w wielu wypadkach brak centralnych rejestrów, co uniemożliwia szybkie monitorowanie sytuacji, szczególnie kryzysowych;
- opieranie się często na sprawozdaniach papierowych, co zwiększa koszty i czasochłonność procesu przekształcenia danych w informacje;
- hierarchiczny model opracowania zestawień, np. dane zbierane na poziomie powiatu przesyła się raz w miesiącu w zestawieniu zbiorczym do województwa i dopiero na tym poziomie integruje;
- zmienność kategorii sprawozdawczych w zestawieniach zbior-

Rysunek 9.25. Wyrafinowanie usług dostępnych przez Internet dla:



Źródło: The User Challenge – Benchmarking The Supply of Online Public Services, 7th Measurement, September 2007, Raport CapGemini dla KE.

czych, co uniemożliwia analizę szeregów czasowych;

- brak standardowego identyfikatora, który byłby obowiązkowy w każdym systemie na potrzeby integracji danych z różnych systemów;
- brak rejestrów historii zmian na poziomie zdarzeń jednostkowych z identyfikatorami podmiotów w postaci elektronicznej, co uniemożliwia śledzenie efektywności różnych działań.

Celem powinna być zmiana tego stanu rzeczy i zbudowanie administracji opartej na wiedzy przy zapewnieniu wysokich standardów dotyczących ochrony danych osobowych oraz tajemnicy statystycznej.

Sektor publiczny – decentralizacja i lokalne usługi publiczne

Decentralizacja wpływa pozytywnie na społeczne postrzeganie organów władzy i ocenę jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym. Aby proces decentralizacji był skuteczniejszy, kompetencje przekazywane gminom i powiatom wymagają powiązania z wysokością środków finansowych.

Mimo dobrej opinii o władzach lokalnych ocena ich działań jest zróżnicowana. Szczególnie nisko ocenia się wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej i przeciwdziałania bezrobociu. Wynikać to może z tego, że zadania te są w kompetencjach i gmin, i powiatów, a wspólne działania tych jednostek władzy publicznej wciąż należą do rzadkości. Zadania, za które odpowiedzialność

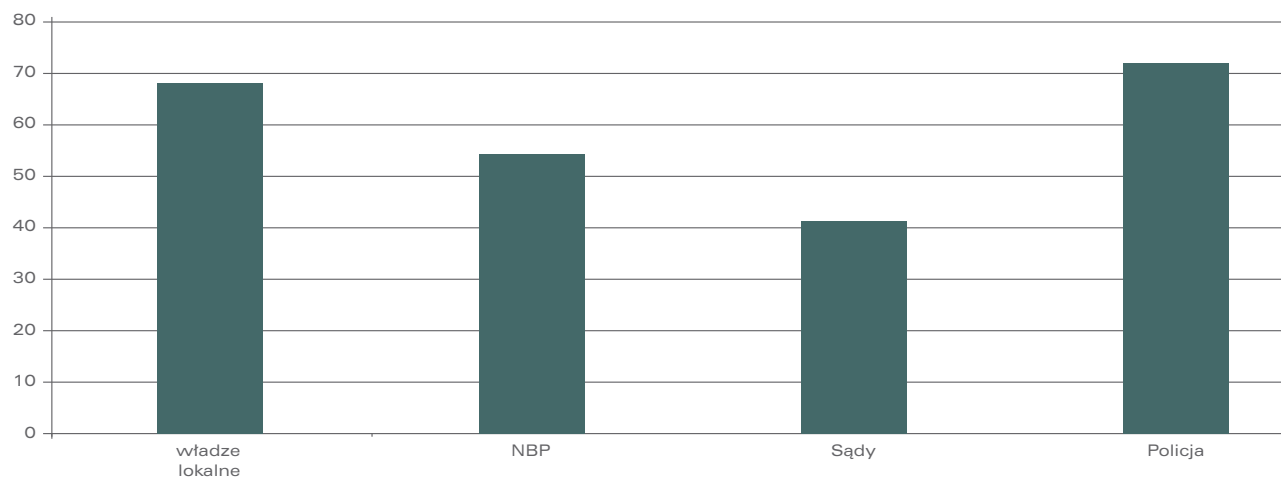
pozostaje wyraźnie w gestii jednego szczebla władzy, są oceniane wyżej.

Ocena działań władz lokalnych jest w opinii Polaków wysoka i lepsza niż opinia o funkcjonowaniu wielu innych urzędów oraz jednostek administracji publicznej. Władze lokalne zdołały przeprowadzić liczne przedsięwzięcia inwestycyjne poprawiające funkcjonowanie społeczności

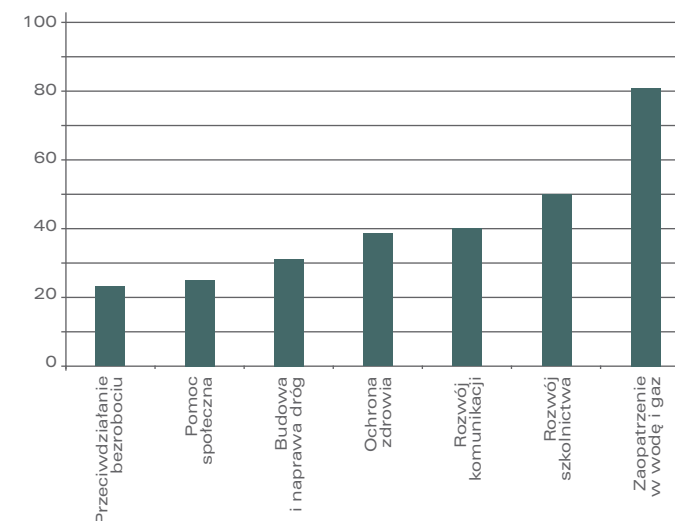
lokalnych, a w wielu gminach wykreowały się autentyczne elity lokalne zdolne do wdrażania długofalowych strategii. Takie działania pozwalają mieszkańcom identyfikować się z lokalną władzą publiczną.

Rysunek 9.27. Ocena działań władz lokalnych (zadania uznane za wykonane bardzo dobrze i dobrze) (w %)

Rysunek 9.26. Ocena władz lokalnych na tle innych instytucji publicznych (w %)



Źródło: CBOS, badanie „Aktualne problemy i wydarzenia”, wyniki średnie dla lat 2007–2008.



Źródło: CBOS, badanie „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, IX–XI 2007, N = 38866.

Sektor publiczny – ocena i postrzeganie ochrony zdrowia

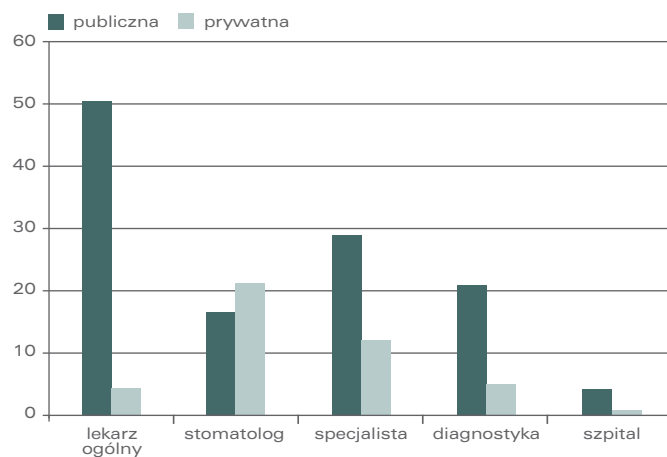
Wzrasta poziom korzystania społeczeństwa z prywatnych usług medycznych, choć jest on mocno zróżnicowany w zależności od ich rodzaju.

Polacy częściej korzystają z prywatnych niż z publicznych usług stomatologów. Nie jest to wyjątek wśród usług medycznych. Choć w przestrzeni politycznej i debacie medialnej utrwalane są opinie, że usługi ochrony zdrowia są i pozostaną domeną przede wszystkim działań publicznych, to na początku

2009 r. w Polsce działało już 110 tys. niepublicznych jednostek medycznych (w tym 120 prywatnych szpitali) (*Gazeta Prawna*, 10.02.2009). W opinii Polaków funkcjonowanie usług ochrony zdrowia nie jest dobre, ale też nie jest ostro krytykowane. Łatwość dostępu do lekarza pierwszego kontaktu potwierdza

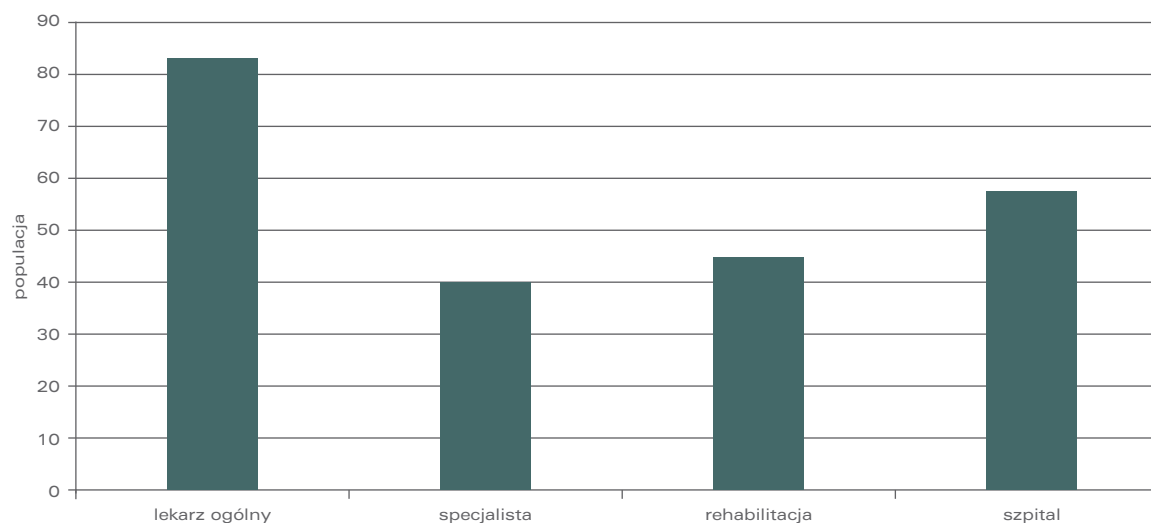
ponad 85% osób. Najwięcej zastrzeżeń dotyczy dostępu do lekarzy specjalistów i do usług rehabilitacji. I właśnie tę sferę nieefektywności sektora publicznego najchętniej wypełnia sektor prywatny.

Rysunek 9.28. Korzystanie z publicznej i prywatnej służby zdrowia (w % populacji)



Źródło: CBOS, badanie „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, IX–XI 2007.

Rysunek 9.29. Dostępność usług zdrowotnych w ocenie obywateli (w % populacji)



Źródło: CBOS, badanie „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, IX–XI 2007.

Ewolucja administracji publicznej

Ewolucja funkcjonowania administracji publicznej wydaje się nieunikniona. Od otwartości i aktywności administracji zależy, w jakim tempie ewolucja ta będzie przebiegała.

Polska administracja musi podjąć wyzwanie zwiększenia efektywności w duchu zasad nowego zarządzania publicznego oraz stopniowego wprowadzania partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych. Polska administracja powinna przechodzić od odgórznej skuteczności hierarchicznej do oddolnej skuteczności demokratycznej – skuteczności, którą mierzy się na podstawie rezultatu i w określonym kontekście. Dotyczy to w szczególności usług na poziomie samorządów.

Jednym z elementów usprawniania administracji jest wprowadzanie budżetu zadaniowego, który ma na celu powiązanie wydatków publicznych z osiąganymi wynikami (rezultatami). W efekcie ma to prowadzić do zarządzania wydatkami publicznymi na podstawie zamierzonych celów.

Nie wszystkie rodzaje usług publicznych powinny i mogą podlegać powyższej ewolucji. Jednak w perspektywie 2030 r. znaczna ich część powinna odejść od tradycyjnie pojmowanej hierarchicznej administracji, a przeważać powinno nastawienie na klienta.

Tradycyjne podejście polskiego sektora publicznego do dostarczania usług publicznych nie ma przyszłości, a dostawcy tych usług poddawani są presji związanej ze:

- zmianami i wzrostem społecznych oczekiwań;
- liberalizacją usług publicznych;
- zmianami technologicznymi w sektorze prywatnym;
- żądaniem politycznej odpowiedzialności.

W najbliższej przyszłości punktem wyjścia wszelkich procesów poprawy efektywności administracji publicznej powinna być praktyczna diagnoza głównych obszarów jej operacyjnej niewydolności. Zanim polska administracja będzie w stanie skorzystać

z najbardziej nowoczesnych instrumentów zarządzania, będzie musiała na nowo „nauczyć się” podstawowych procesów w sferze planowania, zarządzania i kontroli.

Zmiana dotychczasowych praktyk powinna, w pierwszej kolejności, opierać się na wprowadzeniu:

- planowania zadaniowego;
- przejrzystej „rozliczalności” konkretnych urzędników i jednostek organizacyjnych;
- efektywnego systemu wynagrodzeń.

	Tradycyjna administracja publiczna	Nowe zarządzanie publiczne	Responsywne zarządzanie
Relacje obywatel–władza publiczna	posłuszeństwo	uprawnienie (do usług)	partnerstwo
Odpowiedzialność administracji wobec	polityków	klientów	obywateli, interesariuszy (<i>stakeholders</i>)
Główne zasady działania	zgodność z regułami i procedurami	efektywność i rezultaty	otwartość, przejrzystość, partycypacja
Kryteria sukcesu	nakład	wynik	proces
Kluczowy atrybut	bezstronność	profesjonalizm	współkreowanie

Źródło: World Public Sector Report 2005, United Nations.

Komunikacja i dialog – elementy społecznej debaty i dialogu

Właściwa komunikacja i dialog między instytucjami rządowymi a społeczeństwem to kluczowe narzędzie budowy przyjaznego, sprawnego i nowoczesnego państwa.

Aby z sukcesem wprowadzać i wdrażać programy działania, rząd musi dbać o efektywną i profesjonalną komunikację ze społeczeństwem i władzą ustawodawczą. Istotą tego rodzaju komunikacji jest opis proponowanego kierunku działania, uzasadnienie dokonanego wyboru oraz przedstawienie strategii realizacji celu.

Praca włożona w przejrzysty przekaz tego, co się chce osiągnąć, może prowadzić do zmniejszenia podejrzliwości i nieufności wobec działań rządu, jak i do właściwego ukie-runkowania debaty publicznej dotyczącej proponowanych działań lub regulacji.

PR ≠ Komunikacja i Dialog

Proces debaty publicznej musi być przejrzysty i zrozumiały dla jego potencjalnych uczestników (m.in. co ma być „produktem końcowym” debaty, jaka będzie ścieżka dojścia do konkluzji debaty i w jaki sposób skorzysta z niej rząd?). Brak przejrzystości w sposobie prowadzenia debaty publicznej może powodować, że proces zostanie uznany za bezsen-

sowny lub za działanie pozorne. To z kolei może prowadzić do wzrostu podejrzliwości wobec faktycznych intencji władzy i podważać społeczne zaufanie do niej. Ponadto źle zorganizowana debata czy proces wysłuchania publicznego zniechęcają do aktywnego w nich udziału, albowiem potencjalni uczestnicy mogą uznać zaangażowanie swojego czasu i energii za bezcelowe. Udział interesariuszy w procesie powinno się traktować nie tylko jako proceduralną/ustawową konieczność, ale także jako sposób uzyskania dodatkowych analiz, argumentów bądź opinii użytecznych w optymalizacji podejmowanych działań.



Debata i dialog – nowy model dialogu i konsultacji

Rozwój gospodarczy ostatnich kilkunastu lat powoduje spadek wpływu związków zawodowych.

W latach 1995–2004 niemal we wszystkich krajach europejskich spadł poziom uzwiązkowienia. Jako główne przyczyny tego zjawiska wskazuje się wzrastający udział nietypowych form zatrudnienia, takich jak praca w niepełnym wymiarze, wzrost roli samozatrudnienia oraz rozwój sektora usług. Te zmiany następują coraz szybciej również w naszym kraju. Spadający poziom uzwiązkowienia i mała liczebność pracowników objętych układami zbiorowymi w Polsce (według EIRO 2006 było to 35% w 2004 r.) to dowód, że potrzebny jest nowy model dialogu społecznego.

Tradycyjny model oparty na funkcjonowaniu Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i szukaniu porozumienia między związkami zawodowymi, pracodawcami oraz rządem nie wystarczy w obliczu wyzwań przyszłości. Był on dobry dla gospodarki przemysłowej, ale nie zadowoli społeczeństwa, którego większość pracuje w usługach, swobodnie się przemieszcza i kilka razy w ciągu życia zmienia pracę. Zasady demokracji i pragmatyzm dokonywania najtrafniejszych wyborów wymagają szerokiej konsultacji i uwzględniania w procesie decyzyjnym

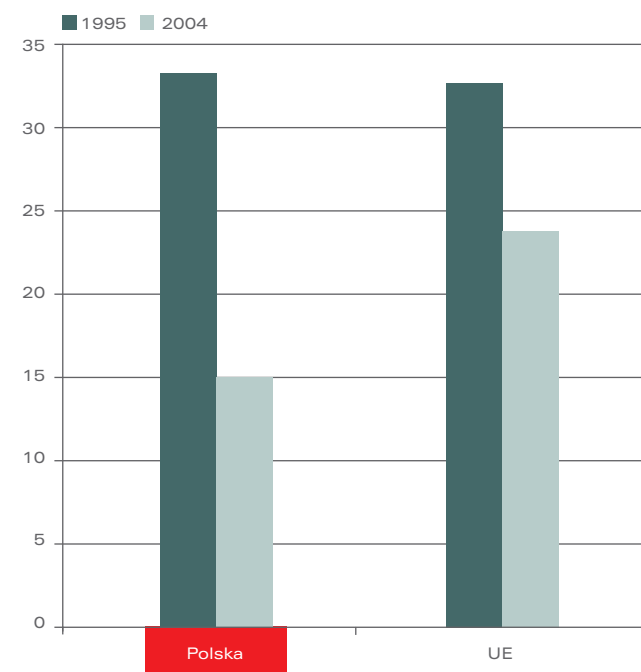
opinii również konsumentów, samozatrudnionych i grup społecznych. Dotyczy to zarówno działań samorządu, jak i rządu.

Punkty odniesienia dla debaty o modelu dialogu to:

- poszerzenie dialogu społecznego o dialog włączający obywateli i organizacje pozarządowe oraz inne organizacje chroniące prawa jednostek i grup obywateli;
- ewentualne wzmocnienie roli dialogu pracowników z pracodawcami także na poziomie krajowym, z udziałem rządu jako mediatora (nie strony);
- podnoszenie roli analiz i wsparcia eksperckiego dla stron debaty (w celu podniesienia rangi aspektów merytorycznych).

Dla poprawy jakości dialogu społecznego i obywatelskiego priorytetowe znaczenie ma stawianie sobie za cel DOBRA PUBLICZNEGO i budowanie na tej podstawie kompromisu między racjami reprezentowanymi przez strony dialogu.

Rysunek 9.30. Zmiany poziomu uzwiązkowienia w Polsce i w Unii Europejskiej



Źródło: Industrial relations in Europe 2006, European Commission.

Podsumowanie

Jakość rządzenia wpływa na wzrost gospodarczy i dochód *per capita*, ale odwrotna zależność już nie występuje. Wyższy dochód *per capita* nie musi prowadzić do lepszego rządzenia. Jakość rządzenia wpływa także znacząco na pozycję i rolę obywatela w państwie i jego poczucie, że to właśnie na jego rzecz i dla jego dobra działa państwo.

Badania wskazują, że jakość rządzenia nie tylko wpływa pozytywnie na efektywność wydawania publicznych środków. Rządzenie rozumiane jako jakość instytucji i polityk gospodarczych ma wpływ na wzrost gospodarczy i rozwój społeczny, a przede wszystkim na pozycję obywatela i możliwości korzystania z jego praw.

Znaczny rozwój gospodarczy w Polsce, jaki nastąpił w ostatnich latach, nie przełożył się i nie musi przekładać się w przyszłości na lepsze rządzenie, sprawniejsze instytucje i odpowiednie regulacje. Z drugiej strony coraz bardziej odczuwalną barierą wzrostu może być niesprawne państwo. Znaczenie odpowiednich instytucji i regulacji będzie rosło wraz z postępującą ewolucją w stronę gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach.

Nie można oczekiwać poprawy jakości regulacji (zarówno gospodarczych, jak i dotyczących praw obywatelskich) bez poprawy jakości procesu stanowienia prawa. Przyszłość wymaga mobilności, elastycznej reakcji na zmiany społeczne i gospodarcze, korzystania z rozproszonej wiedzy, wielopoziomowych powiązań sieciowych, stosowania nie-

standardowych rozwiązań, przyswajania nowoczesnych technologii. Te wyzwania dotyczą również administracji i sprawnego rządzenia. Obecny sposób funkcjonowania władzy publicznej znacznie utrudnia podejmowanie działań horyzontalnych, wymagających kooperacji wielu szczebli władzy, a także działań o niewymuszonym i spon-tanicznym charakterze.

Korzystanie z funduszy strukturalnych wraz z takimi procesami, jak programowanie, wieloletniość, ewaluacja i monitoring czy podejście projektowe stanowi szansę na zmianę kultury organizacyjnej sektora publicznego. Nie ma jednak żadnej pewności, że ta szansa zostanie powszechnie wykorzystana. Mimo wysiłku związanego z akcesją Polska tradycyjnie należy do najmniej sprawnych państw UE i OECD. Oznacza to, że dostosowanie do wymogów formalnych UE nie stało się dla nas bodźcem do rozwoju cywilizacyjnego – o ile swoją szansę wykorzystali przedsiębiorcy, o tyle administracja publiczna pozostała niesprawna i nieefektywna. Te braki mają źródło zarówno w nieumiejętności gospodarowania dostępnymi zasobami, jak i we wciąż niedostatecznym nakierowaniu na wynik.

Wyższe nakłady budżetowe na poszczególne sfery związane ze sprawnym państwem nie muszą prowadzić do sprawniejszych instytucji czy wyższej jakości usług publicznych. Mierzalna poprawa efektywności operacyjnej instytucji publicznych powinna być warunkiem uzyskania zwiększonych środków budżetowych na działalność.

Rozwój technik e-gov i e-adm, choć pożądaný sam w sobie, nie przyniesie pozytywnych efektów bez zmian w zakresie przejrzystości działań i jawności administracji.

Podstawowe obszary z punktu widzenia systemowej efektywności państwa to infrastruktura regulacyjna i wymiar sprawiedliwości. Bez przeprowadzenia ich dogłębnej i przemyślanej reformy szanse Polski na usprawnienie funkcjonowania pozostaną znikome.

Istotne podniesienie skuteczności działania administracji państwowej wymaga:

- usprawnienia mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji operacyjnych;
- wprowadzenia instrumentów społecznej i rynkowej weryfikacji propozycji programowych i legislacyjnych, których źródłem jest administracja;
- wprowadzenia mechanizmów bieżącego monitoringu efektywności legislacji i programów rządowych w celu umożliwienia ich korekty.

Polska w perspektywie nadchodzących lat musi stać się państwem przyjaznym obywatelowi i innym jednostkom – zarówno działającym w sferze gospodarczej, jak i poza nią. Musi być krajem dającym poczucie bezpieczeństwa wewnętrznego jak i zewnętrznego.

Rekomendacje

Administracja publiczna

Znaczącą poprawę efektywności administracji centralnej można osiągnąć poprzez głębokie zmiany w metodach zarządzania jej organami. Kompleksowa zmiana podejścia do planowania strategicznego i podnoszenia skuteczności operacyjnej powinna nastąpić przy istotnym wykorzystaniu profesjonalistów spoza sektora polskich instytucji publicznych i z uwzględnieniem doświadczenia najbardziej konkurencyjnych krajów. Rozliczanie pracowników i jednostek z wykonania zadaniowo sformułowanych planów pracy i wdrożenie „celowego” podejścia do wszelkich procesów i procedur to podstawowe wyzwania reformy.

Podstawowym instrumentem wdrożeniowym powinien być skoordynowany program kompleksowych zmian funkcjonowania Kancelarii Premiera i wszystkich resortów centralnych, obejmujący w szczególności:

- wprowadzenie mechanizmów precyzyjnego definiowania średnio- i długookresowych celów dla

każdego resortu i rządu; cele takie powinny stanowić podstawę krótkookresowego planowania pracy i wynikowego rozliczania resortów z zadań rocznych i wieloletnich;

- modyfikację struktury organizacyjnej resortów przez wprowadzenie profesjonalnie zarządzanych centrów operacyjnych odpowiedzialnych za nadzór i wspomaganie wewnątrzresortowych procesów planowania, budżetowania, opracowywania legislacji oraz procedur współpracy z innymi instytucjami rządowymi i parlamentem;
- konstrukcję efektywnych mechanizmów motywacyjnych dla departamentów, zespołów i konkretnych stanowisk, mechanizmów dostosowanych do specyfiki danego resortu/instytucji.

Tworzenie regulacji

Wysoka jakość regulacji jest podstawą przyjaznego i konkurencyjnego państwa. Jest funkcją procesu le-

gisacyjnego. Poprawa jakości tego procesu wymaga wieloletniego doskonalenia procedur legislacyjnych oraz budowy rozległego i trwałego zaplecza eksperckiego. Rosnąca złożoność życia społecznego i gospodarczego wymaga, by takie zaplecze miało przede wszystkim charakter instytucjonalny, tj. opierało się nie na pojedynczych ekspertach, lecz na systemie niezależnych instytucji – agregatorów myśli (*think-tank*). Skuteczne wdrożenie zmian powinno się opierać na skoordynowanych działaniach reformatorskich, doświadczeniach najbardziej sprawnych administracji na świecie i ponadpartyjnej zgodzie na usprawnienie procesu legislacyjnego w parlamencie. Działania w tym obszarze powinny objąć w szczególności:

- opracowanie i wdrożenie funkcjonalnie przemyślanego procesu przygotowania projektów regulacji na poziomie rządu (procesu uwzględniającego rekomendacje OECD i doświadczenia takich krajów, jak Wielka Brytania czy USA);

Rekomendacje

- wprowadzenie kompleksowych, przejrzystych i na bieżąco uaktualnianych administracyjnych interpretacji przepisów, które są szczególnie szeroko stosowane (interpretacje podatkowe, wykładnie stosowania przepisów antymonopolowych itp.);
- wytworzenie stabilnych relacji operacyjnych i poprawę komunikacji na linii administracja centralna/rząd/parlament;
- niezależne, pozarządowe instytucje eksperckie typu *think-tank*, w tym budowę mechanizmu konkurencyjnego i grantowego współfinansowania ze środków publicznych działalności *pro bono* tych organizacji;
- zbudowanie realnej i elektronicznej platformy debaty publicznej umożliwiającej efektywny dialog interesariuszy oraz wymianę wiedzy i opinii dotyczących proponowanych regulacji.

System wymiaru sprawiedliwości

Poprawa skuteczności działania sądów wymaga koncentracji na dwóch obszarach działania: 1) wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania sądami oraz 2) stworzenia mechanizmu stałej weryfikacji efektywności procedur postępowań sądowych. Debata dotycząca obydwu tych obszarów powinna angażować także środowiska pozasądziowskie, szczególnie w sferze zarządzania sądami, wychodząc poza środowisko prawnicze. Podniesieniu jakości funkcjonowania systemu sprawiedliwości sprzyałoby także odejście od tradycyjnego modelu postrzegania miejsca i roli sądownictwa jako unikalnego obszaru działania państwa, który nie poddaje się standardowym ocenom jakości. Orzecznictwo sądowe i egzekucja praw to usługi publiczne podlegające tym samym kryteriom oceny jakościowej co inne obszary działania instytucji publicznych. Podstawowe obszary działań poprawiających efektywność systemu sądowego to:

- pilne wydzielenie funkcji rejestrowych z systemu sądownictwa (dotyczy to rejestrów handlowych, hipotek i zabezpieczeń);
- wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania sądami;
- bardziej efektywna alokacja zasobów administracyjnych;
- zwiększenie efektywności wykorzystania czasu i wiedzy sędziów;
- wprowadzenie mechanizmów premiowania wynikowego dla sędziów i pracowników administracyjnych;
- wprowadzenie przejrzystej, ujednoliconej sprawozdawczości z działalności i wyników działania poszczególnych sądów (aby umożliwić porównanie efektów ich działania);

- stworzenie pozarządowej platformy (w formie np. partnerstwa organizacji pozarządowych, zespołu ekspertów, komisji) odpowiedzialnej za bieżącą analizę i rekomendacje rozwiązań dotyczących optymalizacji procedur postępowań sądowych;
- wprowadzenie regulacji umożliwiających i promujących stosowanie na szeroką skalę alternatywnych metod rozwiązywania sporów (tzw. Alternative Dispute Resolution).

Usługi publiczne

Zapewnienie wzrostu jakości usług publicznych wymaga, w jeszcze większym stopniu niż w administracji państwowej, wprowadzenia standardów zarządzania podmiotami prywatnymi i wysokiej jakości kadry menedżerskiej. Dotyczy to w szczególności takich obszarów działania państwa, jak rynek usług edukacyjnych, ochrona zdrowia czy bezpieczeństwo publiczne, gdzie ustalanie i rygorystyczne rozliczanie z wykonania ambitnych zadań operacyjnych, połączone z efektywnym zarządzaniem finansowym, powinny być głównymi instrumentami podnoszenia jakości usług. „Quasi-rynkową” dyscyplinę wobec instytucji oferujących usługi publiczne można wprowa-

dzić np. w drodze publikacji corocznych ocen satysfakcji usługobiorców (dokonywanych przez podmioty zewnętrzne). Tam, gdzie to możliwe, powinna nastąpić prywatyzacja usług bądź zlecanie ich podmiotom zewnętrznym na zasadach rozliczania przez cele (np. służba zdrowia, zlecanie zadań pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego prywatnym agencjom itd.).

Komunikacja i Dialog

W celu poprawy jakości komunikacji społecznej rząd powinien wdrożyć aktywną politykę informacyjną w formie profesjonalnego i skoordynowanego z poszczególnymi resortami przekazu dotyczącego planowanych programów, reform i istotnych rozwiązań regulacyjnych. Jednocześnie budowa platformy komunikacji między władzą a społeczeństwem powinna odbywać się w ramach dobrze zorganizowanych procesów publicznej debaty o kwestiach strategicznych oraz uczestnictwa interesariuszy w procesie tworzenia prawa. Przejrzystość debaty i dialogu (w połączeniu z usprawnieniem procesu stanowienia prawa) powinna wpłynąć na wzrost wiary obywateli i interesariuszy w to, że „rozmowa” z przedstawicielami władzy ma sens i przekłada się na realne decyzje i działania.

Działania w tym obszarze można realizować dzięki podjęciu następujących kroków:

- standaryzację przekazu resortów i Kancelarii Premiera w zakresie celów, strategii i rocznych planów działania;
- ujednolicenie metod publicznego przekazu przez instytucje rządowe informacji o proponowanych programach reform lub innych istotnych inicjatywach wymagających debaty publicznej i regulacji;
- szczegółowy opis planowanego trybu prowadzenia debaty/wysłuchania publicznego w sprawach konkretnych propozycji regulacyjnych;
- publiczna prezentacja wyników debaty i jej wpływu na treść założeń regulacyjnych.

WZROST KAPITAŁU SPOŁECZNEGO POLSKI

Dylemat

Pułapka kapitału
przetrwania i adaptacji

Szanse kapitału
rozwojowego 2030

Kapitał społeczny jest istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój społeczny i gospodarczy kraju. Jego poziom, po zakończeniu okresu transformacji, nie jest wystarczający do realizacji wyzwań rozwojowych stojących przed Polską w kolejnych 20 latach. Sprostanie im dzięki realizacji proponowanego przez nas modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego pozwoli na uniknięcie dryfu rozwojowego i budowę *welfare society*.

W perspektywie 2030 r. zagrożenie stanowi utrzymanie się w Polsce niskiego poziomu kapitału społecznego, co sprawi, że nie unikniemy dryfu rozwojowego. Może to negatywnie wpłynąć na możliwość wzrostu gospodarczego, modernizacji i budowy długookresowej pozycji konkurencyjnej w świecie.

Transformacja ostatnich dwudziestu lat opierała się w głównej mierze na społecznym kapitale adaptacyjnym – uzupełniającym wytworzony wcześniej kapitał przetrwania. Dziś potrzebne są nowe formy kapitału społecznego: kapitał rozwojowy, który jest niezbędny do sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom.

Kapitał rozwojowy to zdolność ludzi do ufania sobie we wszystkich wymiarach życia – począwszy od za-

ufania między jednostkami po zaufanie obywateli do infrastruktury instytucjonalnej państwa. Tylko wzrost zaufania społecznego, którego poziom należy obecnie do najniższych w Europie, udroźni i usprawni szeroko pojętą współpracę między ludźmi w Polsce. To także kapitał o charakterze sieciowym, oparty na więziach sięgających poza krąg najbliższych kontaktów. To wreszcie zdolność do nieszablonowego, kreatywnego działania – samodzielnie i razem. Społeczeństwo o silnym kapitale rozwojowym charakteryzują otwartość na postawy, poglądy i pomysły innych, zdolność do współpracy oraz innowacyjność i kreatywność – ważna nie tylko jako podstawowy czynnik rozwojowy społeczeństw opartych na wiedzy, ale także jako zdolność pozwalająca funkcjonować w stale zmieniającym się świecie.

Dylemat, przed jakim stoimy, opisują poniższe pytania.

- Czy zdołamy w najbliższych dwóch dekadach uzupełnić kapitał przetrwania i adaptacyjności, które pozwoliły nam przetrwać czasy komunizmu oraz przystosować się do wyzwań okresu transformacji, o kapitał rozwojowy – niezbędny do skutecznego konkurowania społeczeństwa, któremu przyszło funkcjonować w globalnym świecie wiedzy i innowacji?

- Czy infrastruktura instytucjonalna państwa zostanie wzmocniona i zreformowana na tyle, by skutecznie uwalniać potencjał kształtującego się nowego modelu społeczeństwa obywatelskiego, którego siła tkwi w różnorodności grup i wspólnot na różnych poziomach życia społecznego, ich zdolności do wzajemnego sieciowania się i kooperacji?
- Czy też pozostaniemy społeczeństwem z dominującym kapitałem przetrwania i adaptacyjności, który w dłuższej perspektywie ograniczy modernizacyjne zdolności i możliwości Polski?

Dziś wskaźniki kapitału społecznego w Polsce należą do najniższych w Europie. Jedynie co dziesiąty Polak ufa innym ludziom. Choć wskaźnik ten zaczyna powoli wzrastać, osiągnięcie poziomu średniej europejskiej będzie procesem długotrwałym nawet przy podjęciu niezbędnych działań stymulujących. W przeciwieństwie do niskiego zaufania wzajemnego Polacy okazują większe zaufanie instytucjom państwowym i publicznym. To daje szansę tworzenia kapitału rozwoju. Jednak wyjątkiem wśród instytucji publicznych są instytucje jednoznacznie kojarzone z polityką (Sejm, Senat, partie polityczne). Brak zaufania do sfery politycznej jest jedną z barier stojących na drodze do budowy sprawnego państwa – a tylko

takie państwo może stworzyć odpowiednie środowisko dla dalszego wzrostu kapitału społecznego.

Polaków dodatkowo charakteryzuje niska aktywność obywatelska. Polski sektor pozarządowy jest niewielki, organizacje pozarządowe działają niestabilnie, mają niepewną sytuację finansową i organizacyjną, napotykając nieustannie na trudności w pozyskiwaniu środków na swoją działalność. Prawie połowa Polaków wyraża niskie zainteresowanie troską o dobro wspólne, a wskaźnik ten wyraźnie obniżył się w porównaniu z 2005 r.

Na zaufanie społeczne oddziałuje także poziom debaty publicznej, która we współczesnej Polsce znajduje się w głębokim kryzysie. Zdominowana jest przez media, które ulegając procesowi tabloidyzacji, relacjonują, podsycają, a często wręcz kreują spory polityczne oraz pozorne problemy społeczne. Nadszedeła na zmianę tego negatywnego zjawiska jest rosnąca popularność technologii cyfrowych, przekształcających sposoby komunikowania się ludzi, ułatwiających poziomą komunikację i dzięki temu sprzyjających debacie społecznej i akumulacji kapitału społecznego.

Na poziom debaty wpływa również brak zrozumiałego dla wszystkich obywateli języka opisu świata.

Skala transformacji w Polsce była olbrzymia. Wielu obywateli nie potrafiło w pełni zrozumieć otaczających ich procesów gospodarczych, politycznych i społecznych ani odnaleźć swojego miejsca w nowych warunkach. W dużej mierze wynikało to z braku skutecznej komunikacji zmian ze strony władz. Nie udało się wytworzyć języka, którym można by w zrozumiały sposób opisać i objaśnić zmieniający się świat oraz miejsce i rolę w nim Polski. Brak wspólnego języka opisu dotyczył przede wszystkim Polski lokalnej, wsi i małych miasteczek, gdzie nie troszczono się o tłumaczenie zachodzących zmian. Silny kapitał społeczny wzmocni więzi i zdolność do kooperacji, wyzwoli kreatywność, ale przede wszystkim, powinien stworzyć świat, w którym ludzie będą sobie umieli wzajemnie wyjaśniać rzeczywistość i wspierać się wzajemnie w rozwiązywaniu problemów, w które państwo i jego instytucje nie będą musiały się już angażować.

Dla procesu przekształcania kapitału społecznego Polski niezwykle cenna jest Polska lokalna, gdzie istnieją tradycyjne więzi i wartości. Ich znaczenie zostało zmarginalizowane w okresie transformacji. Należy je odbudować, uzupełniając o elementy nowoczesnego kapitału rozwojowego, wyzwalającego kooperację. Istnieje wiele poziomów, na których ten kapitał powinien być budowany – świat lokalny

(mała ojczyzna), rodzina, miejsce pracy. Równie istotne jest stworzenie więzi łączących obszary wiejskie z miejskimi. Warto zwrócić uwagę na to, by każdy z tych obszarów codziennej aktywności obywateli oddziaływał „dospołecznie”, budował poczucie wspólnoty, a nie skłaniał do dbania jedynie o indywidualne interesy. Środowisko i instytucje sprzyjające rozwojowi kapitału społecznego w wymiarze lokalnym już powstały. Reforma samorządowa 1990 r. oraz powołanie w 1999 r. 16 województw, a przede wszystkim wyodrębnienie powiatów, stanowią szansę wzmocnienia lokalności. Powiaty, mimo że nie mają obecnie dużego znaczenia ekonomicznego, mają ogromne znaczenie wspólnotowe.

Ważnym aspektem kapitału społecznego jest potencjał kulturowy i kreatywny – odgrywający znaczącą rolę w gospodarce opartej na wiedzy, ale warunkujący też innowacyjność – uznawaną coraz częściej za kluczowy mechanizm zmiany i rozwoju. W Polsce brakuje rozwiniętej klasy kreatywnej, niewielki procent osób wyznaje wartości postmaterialne – kluczowe dla kapitału rozwojowego. Kultury zaś nadal nie traktuje się jako wartościowego zasobu rozwojowego.

Polacy wciąż znajdują się w fazie transformacji swoich postaw i wartości – swojej tożsamości widzianej zarówno z wewnętrznej, narodowej perspektywy,

jak i tożsamości państwa jako aktora na międzynarodowej scenie polityczno-gospodarczej. Wizerunek Polski tak w oczach zagranicznych elit, jak i potencjalnych inwestorów zagranicznych, turystów i studentów – istotny w dobie globalnej walki o kapitał i przyciąganie inwestycji – jest wciąż nieokreślony, niespójny i za mało wyrazisty względem możliwości i potrzeb jednego z największych państw Unii Europejskiej.

Wyzwanie dotyczące wzrostu kapitału społecznego Polski i potrzeby stawienia czoła dylematowi – trwać przy *status quo* czy się rozwijać – celowo zamyka 10 wyzwań strategicznych zawartych w raporcie Polska 2030. Wskazujemy w nim potrzebę holistycznego spojrzenia na rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Spojrzenia, które uwzględnia korelację i synergę wszystkich zidentyfikowanych przez nas wyzwań strategicznych – osi rozwoju Polski w perspektywie najbliższych 20 lat.

Obszary diagnozy kapitału społecznego

Skuteczna diagnoza poziomu kapitału społecznego w Polsce wymaga analizy wielu obszarów składających się na kapitał społeczny. Na potrzeby Raportu Polska 2030 kapitał społeczny poddano analizie w sześciu sferach przedstawionych poniżej. Na tej podstawie powstały rekomendacje działań pozwalających osiągnąć cel, jakim jest wzmocnienie kapitału społecznego w Polsce w ciągu najbliższych 20 lat, czyli do 2030 r.

Diagnoza kapitału społecznego				
Zaufanie społeczne	Poziom aktywności obywatelskiej	Struktura organizacji pozarządowych	Potencjał kulturowy i kreatywny	Postawy i wyznawane wartości
Zaufanie społeczne jest podstawowym elementem kapitału społecznego. Bez wzajemnego zaufania ludzi do siebie – zarówno znanych, jak i obcych – nie ma możliwości tworzenia wspólnot i współdziałania, budowania relacji i skutecznego dbania o wspólne interesy. Równie istotne jest zaufanie obywateli do infrastruktury instytucjonalnej państwa: instytucji publicznych i aparatu państwowej administracji, które jest tym wyższe, im większa jest sprawność działania tej infrastruktury. Ważnym czynnikiem kształtującym zaufanie społeczne jest poziom debaty publicznej w Polsce, sposób i miejsce jej prowadzenia, tematy, których dotyczy, a przede wszystkim zasady definiowania obszarów spornych. Wpływa to na nasze postrzeganie innych: czy potrafimy ufać, gdzie odnajdujemy autorytety, co jest polem walki i konfliktu, a co platformą do dyskusji, analizy, wymiany argumentów i konsultacji. Potrzebne jest również wytworzenie wspólnego języka komunikacji, którym można by objaśniać zmieniający się świat oraz miejsce i rolę w nim Polski.	Poziom aktywności obywatelskiej pokazuje zaangażowanie Polaków w sprawy publiczne i chęć udzielania bezinteresownej pomocy innym. Obrazuje skalę aktywności niesformalizowanej, w której łączymy się, aby lepiej i łatwiej osiągnąć jakiś cel ważny dla nas, dla naszych sąsiadów i znajomych. Przedstawia także obszary aktywności publicznej dotyczącej udziału w procesach demokratycznych – wyborach i referendach społecznych.	Struktura organizacji pozarządowych pokazuje ogólny obraz społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, jego siłę, skalę i zasięg działania. Wskazuje także na dynamikę zrzeszania się ludzi – wzrost liczby organizacji pozarządowych oraz skali filantropii w Polsce i osiągnięcia wspólnych celów.	Koncepcja potencjału kulturowego i potencjału kreatywnego obywateli jest ważna dla rozwoju kapitału społecznego, gdyż kultura determinuje sposób podejmowania decyzji, a potencjał kreatywny wpływa na rozwój gospodarczy i postęp technologiczny.	Postawy i wyznawane wartości są czynnikiem, który może wpływać na tempo wzmocnienia kapitału społecznego. Zmianą potrzebną Polsce jest przekształcenie obecnego kapitału przetrwania w kapitał rozwoju, a to wymaga zmiany ludzkich postaw.

Kapitał społeczny Polski jest uwarunkowany kulturowo i historycznie

Wartości oraz postawy kształtujące rozwojowy kapitał społeczny nie miały szansy zakorzenić się w polskim społeczeństwie ze względu na uwarunkowania kulturowo-historyczne.

Niedostatek kapitału społecznego wynika z uwarunkowań kulturowo-historycznych. Obecna sytuacja ma źródło w historii Polski, bierze się z braku suwerenności w XIX i XX w., z dwóch wojen światowych toczonych na dzisiejszych i historycznych terenach Polski, gdzie kształtowała się polska kultura i tradycja, z niszczenia polskich elit i tożsamości oraz, będących tego konsekwencją, dramatów i traum społecznych. Trudna historia Polski spowodowała, że poziom edukacji obywatelskiej jest niski, elity się nie wykształciły, a tradycyjna rola inteligencji jako klasy kreatywnej jest ograniczona.

Z drugiej strony historia Polski to historia wielkich zrywów społecznych, które nie byłyby możliwe bez wzajemnego zaufania i współpracy. Kolejne powstania narodowe, największe państwo konspiracyjne w czasie II wojny światowej, 10-milionowy ruch społeczny „Solidarność” w latach 80. XX w. to przykłady troski o dobro wspólne i potencjału pozwalającego na dokonywanie rzeczy wielkich.

Dotkliwie na postawach i wartościach Polaków odcisnęły się lata 1945–1989. Okres realnego socjalizmu charakteryzowały instytucje totalne lub częściowo totalne, większość obszarów życia społecznego była poddana kontroli państwa. Z jednej strony życie społeczne i prywatne było zinstytucjonalizowane w sposób niezwykle silny, z drugiej – 50 lat PRL to czas niszczenia zastanych instytucji, które powstały oddolnie w długotrwałych procesach społecznych i kulturowych.

Po 1989 r. nowe elity społeczne i polityczne zostały postawione przed ogromnym wyzwaniem, jakim była i wciąż jest odbudowa rzeczywistych instytucji społecznych, które pełniłyby rolę kontroli społecznej, a także tworzyłyby zasady i normy regulujące życie jednostek w społeczeństwie.

Od nowo tworzonych instytucji wymagano, aby wpłynęły na zmianę świadomości społecznej, tak by system społeczno-

Okres PRL z jednej strony wzmacniał zjawisko amoralnego familiaryzmu, w którym interes osobisty i partykularny dominuje nad społecznym i wspólnotowym. Państwo w tamtym czasie stało w opozycji do wszelkich wspólnot o szerszym zasięgu, nielegitymizowanych przez tamten system – stowarzyszeń, ruchów społecznych, Kościoła.

-kulturowy, burzony przez 50 lat, mógł zostać odtworzony.

„Budowa państwa składa się z trzech etapów – tworzenia instytucji nowego państwa, kreowania gospodarki rynkowej oraz kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Pierwszy etap trwa 6 miesięcy, drugi 6 lat, a trzeci co najmniej 60 lat”

Lord Ralf Dahrendorf

Kapitał przetrwania i adaptacyjności vs kapitał rozwojowy:



Kapitał społeczny Polski wymaga wzmocnienia

Kapitał społeczny w Polsce po 1989 r. nie rozwijał się tak samo szybko jak gospodarka i instytucje publiczne. Pobudzenie rozwoju kapitału społecznego i wykształcenie kapitału rozwojowego, ułatwiającego podejmowanie wspólnych działań, jest niezbędne do dalszego szybkiego rozwoju cywilizacyjnego, kulturowego i społecznego.

W wymiarze gospodarczym i instytucjonalnym Polska transformacja została zakończona. Rewolucję czy też tylko reformatorską ewolucję zastąpiły stabilny rozwój i modernizacja. Jednakże w wymiarze kapitału społecznego, który z perspektywy długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju ma obecnie kluczowe znaczenie, zmiana nie została zakończona. Wręcz przeciwnie – **polskie społeczeństwo znajduje się w krytycznym momencie rozwoju, którego dynamika i kierunek zdecydują o dobrostanie kraju w perspektywie najbliższych dekad.**

Wzrost kapitału społecznego nie następował w ostatnich dwóch dekadach okresu transformacji w Polsce w takim samym tempie jak wzrost gospodarczy i instytucjonalny. W takich sferach, jak wzrost gospodarczy, reforma instytucji publicznych, liberalizacja rynku i prywatyzacja, ograniczenie bezrobocia czy wzrost płac dokonały się zmiany wspierane różnorodnymi działaniami ze strony państwa. Tymczasem obszar, w którym kształtuje się kapitał społeczny, został pozostawiony na uboczu. Doświadczenie tych sfer życia społecznego i gospodarczego pokazuje, że jesteśmy w stanie podejmować skuteczne działania także na rzecz przemian w obszarze kapitału społecznego.

Po zakończeniu transformacji, w perspektywie najbliższych dekad przed Polską stoją nowe wyzwania cywilizacyjne, które szczegółowo opisuje Raport Polska 2030. Aby im sprostać, musimy zamienić dotychczasowy kapitał adaptacyjności i przetrwania w kapitał rozwoju – kapitał konkurencyjności. To, czego potrzebujemy do przyszłych sukcesów i realizacji szans, wiąże się ze wspólnotowym, grupowym kapitałem rozwoju, rosnącą zdolnością do współpracy, rozumienia się, zaufania,

wspólnotowego patrzenia w przyszłość, a także otwartości na innych oraz poszanowania dla jednostek, które pragną i szukają indywidualnych ścieżek życiowej samorealizacji.

Aby – wprowadzone w ruch w okresie przemian – demokracja, wolnorynkowa gospodarka i pluralizm kultury funkcjonowały w sposób prawidłowy, stabilny i produktywny, potrzebny jest napęd w postaci odpowiedniego poziomu kapitału społecznego czy też, mówiąc prościej, zaufania między ludźmi, umiejętności współpracy, kreatywności i zmiany indywidualnych postaw.

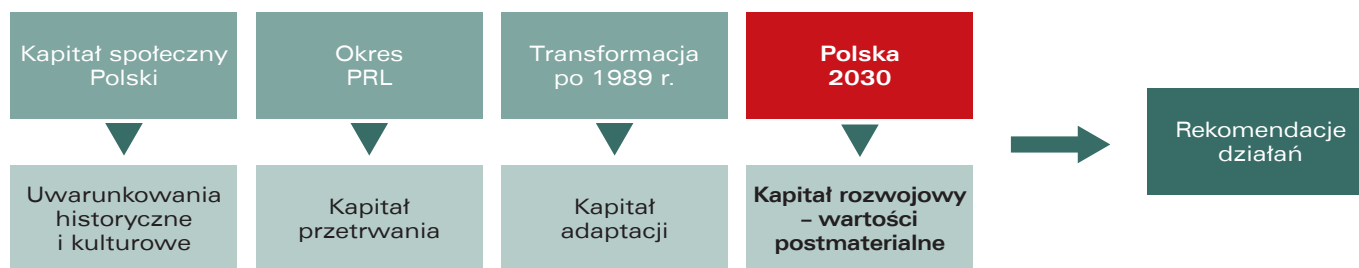
Poniższy schemat przedstawia etapy kształtowania się kapitału społecznego w Polsce. Szczegółowo objaśniono je w dalszej części raportu. W naszym przekonaniu niepełny kapitał społeczny kształtuje się w wieloletnich procesach, których nie da się przyspieszyć, tym bardziej że mamy do czynienia z długotrwałymi zaniedbaniami. Okres PRL spowodował, że Polacy nauczyli się działać w sposób nastawiony na przetrwanie, z kolei transformacja wyzwoliła w nich wrodzoną zaradność i umiejętność dostosowania się do okoliczności. Teraz naszedł czas, aby kapitał przetrwania i kapitał adaptacyjny

stały się elementami pełnego kapitału społecznego, który z natury rzeczy powinien być nastawiony na rozwój, pobudzanie aktywności i dobro wspólne.

Wzrost kapitału społecznego powinien odbywać się w takim kierunku, aby Polacy zdołali uzupełnić kapitał przetrwania i adaptacji, jakim w większości dysponują obecnie, o kapitał rozwojowy, umożliwiający skuteczną kooperację i rozwój we współczesnym świecie opartym na innowacji i kreatywności, w którym jedynym stałym elementem jest zmiana.

Do tradycyjnych wartości, takich jak rodzina, solidarność i praca należy dodać wartości postmaterialistyczne dotyczące jakości życia, emancypacji mniejszości społecznych czy możliwości indywidualnej ekspresji.

Poziom kapitału społecznego Polski, dla którego powyższe wartości są fundamentalne, mierzony takimi wskaźnikami jak: poziom zaufania między ludźmi, aktywność obywatelska, zakres działania organizacji pozarządowych czy uczestnictwo w kulturze i poziom kreatywności, jest jednym z najniższych w Europie.



Potrzebne jest uzupełnienie istniejącego kapitału przetrwania i adaptacyjności o kapitał rozwojowy oparty na wartościach postmaterialistycznych

Istniejący kapitał społeczny, który opiera się głównie na umiejętności przetrwania i dostosowania się do okoliczności, kreujący postawy indywidualistyczne, wymaga dopełnienia o wartości, które będą sprzyjać współpracy między ludźmi.

W okresie PRL Polacy wytworzyli **kapitał przetrwania**, który pomógł im przetrzymać czasy realnego socjalizmu. W czasie transformacji po 1989 r. polskie społeczeństwo, mimo traumatycznego bagażu historii, wykazało się niezwykle postawą przystosowawczą, pozwalającą na dostosowanie się do trudnych i dynamicznych przemian ustrojowo-gospodar-

czych. Polacy wytworzyli specyficzny **kapitał adaptacyjny**, który pomógł im z jednej strony przystosować się do zmian, z drugiej zaś wyciągnąć z tych zmian korzyści dla siebie jako jednostek, jak i swoich rodzin.

Sukces polskiej transformacji w dużej mierze polegał na uwolnieniu i rozwoju indywidualizmu Polaków oraz stworzeniu

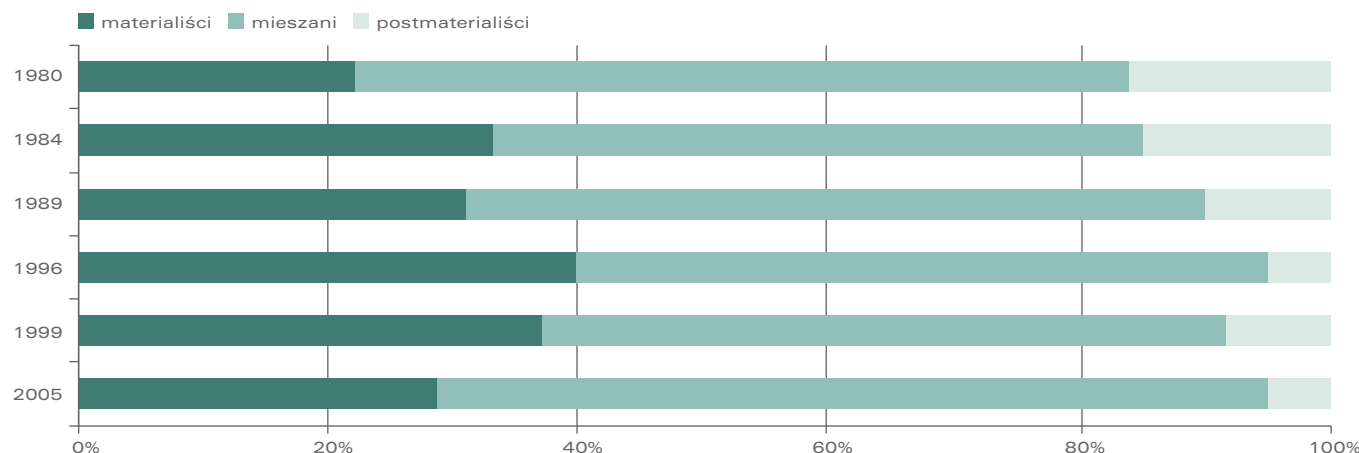
im warunków, w których mogli „wziąć sprawy w swoje ręce”. W konsekwencji nie udało się wytworzyć obszarów wspólnotowych, w których dokonuje się zmian i osiąga cele w wyniku kooperacji, a nie tylko indywidualnego działania.

Dodatkowo, bagaż historii utrwalił w Polakach wartości i postawy często stojące w sprzeczności z wartościami i postawami **kapitału rozwojowego**, ku któremu powinno dążyć polskie społeczeństwo, aby polepszać warunki i jakość swojego życia.

Światowy Sondaż Wartości (prowadzony w 65 krajach) pokazuje zachodzące dziś przemiany wartości w dwóch wymiarach: od wartości tradycyjnych do związanych z prawem i racjonalnością oraz od materializmu do wartości postmaterialistycznych. Wartości materialistyczne to przywiązanie do dóbr materialnych, troska o bezpieczeństwo ekonomiczne i fizyczne. Postmaterializm kładzie nacisk na swobodną ekspresję i samorealizację, dążenie do szczęścia oraz jakość życia. Podkreśla także kwestie takie jak ochrona środowiska naturalnego, prawa kobiet czy uczestnictwo w życiu publicznym.

Polacy wciąż zdecydowanie wyżej cenią sobie wartości materialne niż swobodny rozwój, ekspresję własnych zainteresowań i talentów czy osobiste zadowolenie z życia. Tymczasem, jak wynika z Sondażu, występowanie wartości postmaterialistycznych w społeczeństwie jest powiązane z rozwojem ekonomicznym danego kraju (mierzonym wskaźnikami produktu krajowego brutto), jak również z poczuciem szczęścia i zadowolenia z życia jego członków.

Rysunek. 10.1. Orientacja na wartości materialne i postmaterialne w społeczeństwie polskim



Źródło: World Value Survey.

Postawy i wyznawane wartości

Polacy wciąż znajdują się w fazie transformacji swoich postaw i wartości, swojej tożsamości widzianej zarówno z wewnętrznej, narodowej perspektywy, jak i z zewnętrznej – wizerunku państwa jako aktora na międzynarodowej scenie polityczno-gospodarczej.

Polskie społeczeństwo, adaptując się do przyspieszonych zmian zachodzących we wszystkich obszarach życia, przekształcało wyznawane przez siebie wartości i postawy. Polska modernizacja jest w dużej mierze uznawana za imitacyjną, a polskie społeczeństwo stało się po 1989 r. znacznie silniej niż poprzednio naśladowcze w stosunku do społeczeństw z zachodniego kręgu cywilizacyjnego. Jednakże fakt, że na wartości i postawy Polaków mają jednocześnie wpływ wzory zachowań pochodzące z różnych faz rozwojowych społeczeństw rozwiniętego kapitalizmu, nadaje polskiemu społeczeństwu charakter unikalny i trudny do sklasyfikowania za pomocą pojęć stosowanych w zachodnim dyskursie. Na przykład – co istotne z perspektywy pozostałych wyzwań Raportu Polska 2030 – mamy w Polsce do czynienia z dwoma rodzajami postrzegania pracy jako wartości. Z jednej strony starania i wysiłki nakierowane na polepszenie bytu materialnego i sukces finansowy są silnym czynnikiem motywującym, który pozwala na realizowanie indywidualnych aspiracji, utrwała na nowo sens pracowitości, solidności, długofalowego inwestowania, z drugiej zaś dominuje postawa roszczeniowa (od biernego oczekiwania na pomoc władz po żądanie specjalnych przywilejów). Wartości i normy działań w sferze ekonomiczno-socjalnej są we współczesnej Polsce bardzo zróżnicowane.

To wewnętrzne pomieszczenie postaw i wartości ma odzwierciedlenie w braku spójnego określenia zewnętrznej tożsamości kraju. Wizerunek Polski jako kraju w oczach zagranicznych elit czy potencjalnych inwestorów zagranicznych, turystów i studentów – tak istotny w dobie globalnej konkurencji o kapitał i przyciąganie inwestycji – jest wciąż nieokreślony i zbyt mało wyrazisty w stosunku do możliwości i potrzeb jednego z największych państw Unii Europejskiej.

Dla wzmocnienia w Polsce kapitału rozwoju istotne jest utrwalanie się w społeczeństwie wspomnianych wcześniej wartości postmaterialistycznych. Tymczasem badania World Values Survey prowadzone przez prof. Rona Ingleharta określają Polskę jako kraj o największym wśród krajów postkomunistycznych, a także wśród europejskich krajów katolickich, przywiązaniu do wartości tradycyjnych, w szczególności do wartości religijnych. Jesteśmy społeczeństwem, w którym nadal są istotne wartości przetrwania – związane z bezpieczeństwem ekonomicznym i fizycznym – a w mniejszym stopniu typowe dla społeczeństw postindustrialnych wartości postmaterialistyczne dotyczące jakości życia, emancypacji mniejszości społecznych czy możliwości ekspresji indywidualnej. Inglehart tłumaczy malejącą rolę wartości przetrwania takimi czynnikami, jak rosnący dobrobyt i wzmocnienie państw opiekuńczych.

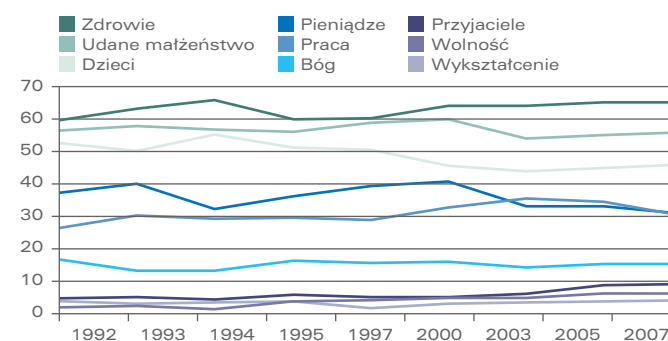
Wartości postmaterialistyczne przybierają na znaczeniu w miarę wzrostu roli gospodarki opartej na kapitale intelektualnym i kreatywnym. Przywiązanie do wartości tradycyjnych i materialistycznych jest wyższe w europejskich krajach katolickich niż w krajach protestanckich, jest też wysokie w krajach z obszarów peryferyjnych. Dla krajów postkomunistycznych charakterystyczne jest przywiązanie do wartości materialistycznych. W Polsce w okresie transformacji malała – i tak niska – liczba osób uznających wartości postmaterialistyczne, w miarę jak spadało przywiązanie do swobód politycznych, istotne dla części społeczeństwa w czasach PRL.

Analizę tę potwierdzają wyniki „Diagnozy społecznej”. Poproszeni o wymienienie trzech wartości stanowiących warunek udanego życia, Polacy zwracają uwagę na zdrowie (65,1%), udane małżeństwo (55,8%) oraz dzieci (45,9%), a więc wartości związane z przetrwaniem. Pieniądze (31,0%) oraz praca (30,2%) stanowią

drugą istotną grupę wartości, związaną z sukcesem materialnym. Zaskakujący może być niski procent osób deklarujących Boga jako najważniejszą wartość (15,2%). Jeszcze mniej respondentów za warunek udanego życia uznaje wolność (4,1%), przyjaciół (8,6%) czy wykształcenie (6,2%).

Niska postrzegana wartość wykształcenia świadczy o braku potencjału kulturowego mogącego wspierać budowę społeczeństwa opartego na wiedzy i zmusza do rewizji znaczenia danych pokazujących gwałtowny wzrost liczby osób uzyskujących wyższe wykształcenie. Ogólnie biorąc, niskie znaczenie przypisywane wartościom postmaterialistycznym (na przykład swobodzie ekspresji czy jakości życia) może przeszkadzać w innowacyjności i kreatywności stanowiących dzisiaj istotne czynniki rozwoju.

Rysunek 10.2. Wartości deklarowane jako warunek udanego życia (% Polaków)



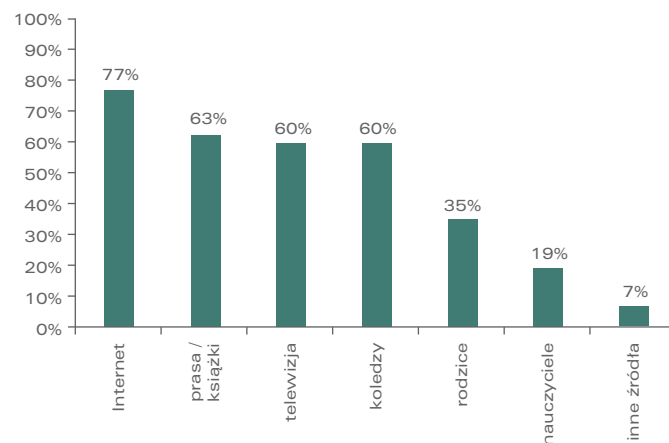
Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Pokolenie cyfrowe

Rozwój nowych technologii może działać wzmacniająco na kapitał społeczny Polski dzięki interaktywnym formom komunikacji elektronicznej, które zwiększają rolę współpracy i stałego kontaktu z innymi osobami oraz zdolność do wykonywania wielu zadań naraz.

Pokolenia urodzone po 1989 r. są pierwszymi w Polsce, których członkowie od najmłodszych lat mają kontakt z mediami cyfrowymi. Ich rodzice należą do pokolenia telewizji, spędzającego średnio ponad 20 godzin tygodniowo przed telewizorem. Wśród najmłodszych pokoleń ta liczba maleje, natomiast porównywalny czas jest spędzany przed komputerem połączonym z Internetem.

Rysunek 10.3. Odsetek młodych ludzi poszukujących informacji na interesujące tematy w różnych źródłach



Źródło: B. Fatyga i in., *Dwie prawdy o aktywności*, MEN, Warszawa 2005.

Mimo znaczących różnic pomiędzy indywidualnymi kompetencjami, młode pokolenia są coraz bardziej przyzwyczajone do poziomych i usieciowionych kanałów komunikacji i obiegu kultury. Dorastająca dzisiaj cyfrowa młodzież będzie za dwadzieścia lat pokoleniem w sile swoich możliwości – a jej wartości i wzorce zachowań będą dominującymi w społeczeństwie.

Prowadzone w Stanach Zjednoczonych etnograficzne badania młodzieży „Digital Youth Project” pokazują nowe wzorce relacji społecznych, współpracy i uczenia się widoczne wśród młodzieży, a wynikające z intensywnego wykorzystania nowych technologii. Według badaczy młodzi ludzie tylko pozornie tracą czas – w rzeczywistości, z pomocą nowych mediów, budują kompetencje społeczne lub uczą się – często wspólnie – w ramach nieformalnych procesów edukacyjnych. Media i treści medialne grają kluczową rolę w ich życiu – jako przestrzeń komunikacji i wspólnego przebywania, oraz źródło odniesień dla tożsamości indywidualnej i zbiorowej. Nowe media są również stale obecne, wplecione w codzienne życie – kontakty zapośredniczone przez media występują równolegle do kontaktów bezpośrednich, jako ich uzupełnienie. Media, wraz z nowymi kanałami komunikacji, stanowią stabilny punkt odniesienia dla sieci społecznych, które ze względu na mobilność ich członków są rozproszone w skali kraju lub nawet globu. Kontakt z nowymi mediami wpływa na styl nauki czy pracy – rośnie rola współpracy i stałego kontaktu ze znajomymi osobami, rośnie też zdolność wykonywania wielu zadań naraz, preferowane wreszcie są rozwiązania interaktywne. Według badań „Grown Up Digital”, pokolenie sieciowe dużo

bardziej niż poprzednie pokolenia ceni sobie innowacyjność, swobodę działania, możliwość personalizacji i adaptowania przedmiotów i usług, oraz współpracę z innymi. Osoby aktywnie uczestniczące w kulturze dużo częściej swobodnie wykorzystują zastane treści – co umożliwiają im technologie cyfrowe.

Według badania Mediapro już w 2005 r. w Polsce wśród osób w wieku szkolnym z Internetu korzystało 96%, a z komórek 90%. Połowa z nich deklaruje bardzo częste korzystanie z komunikatorów internetowych, również połowa poprzez Internet ma kontakt z kulturą: filmami lub muzyką, a około 10–15% aktywnie wykorzystuje nowe media, tworząc własne treści. Badanie przeprowadzone przez Ośrodek Badań Młodzieży na Uniwersytecie Warszawskim w 2005, na reprezentatywnej próbie gimnazjalistów i licealistów, pokazało, że jedynie 19% uczniów traktuje nauczycieli jako źródło wiedzy. Znacząca większość uczniów poszukuje interesujących informacji w mediach (rysunek 10.3).

Dorastanie pokoleń cyfrowych powoduje szereg istotnych wyzwań, związanych między innymi z ochroną prywatności, wypracowaniem norm społecznych dla komunikacji sieciowej, czy reformą systemu edukacji – tak by zapewniał kluczowe kompetencje medialne. Również w nowych pokoleniach istnieją znaczące różnice indywidualnych umiejętności – istnieją osoby potrafiące intensywnie korzystać z potencjału nowych technologii, oraz osoby wykluczone cyfrowo. Należy wreszcie spodziewać się przemian kapitału społecznego, związanych z usieciowieniem relacji społecznych. Ścieżki życiowe nowych pokoleń będą coraz bardziej indywidualne, nieliniowe i zmienne.

Istnieje związek między poziomem kapitału społecznego a warunkami życia i dobrostanem obywateli

Według części badaczy kapitału społecznego istnieje związek między takimi czynnikami jak zaufanie między ludźmi, czy poziom aktywności obywatelskiej a warunkami, jakością życia i dobrostanem obywateli w danym kraju. Zaufanie między ludźmi i umiejętność współpracy pozwalają przy tym na skuteczniejsze rozwiązywanie pojawiających się konfliktów, czy szybsze osiągnięcie konsensusu.

Kapitał społeczny to w głównej mierze społeczne zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając mu skoordynowane działania. Tak jak i inne postaci kapitału, **kapitał społeczny jest produktywny**, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło (Putnam 1995).

Autorzy „Diagnozy Społecznej” w swoich analizach posuwają się jeszcze dalej, twierdząc wręcz, że poziom kapitału społecznego bezpośrednio wpływa na tempo wzrostu gospodarczego, a zależność ta jest proporcjonalna – im wyższy poziom kapitału społecznego, tym większa szansa na wyższe tempo wzrostu PKB.

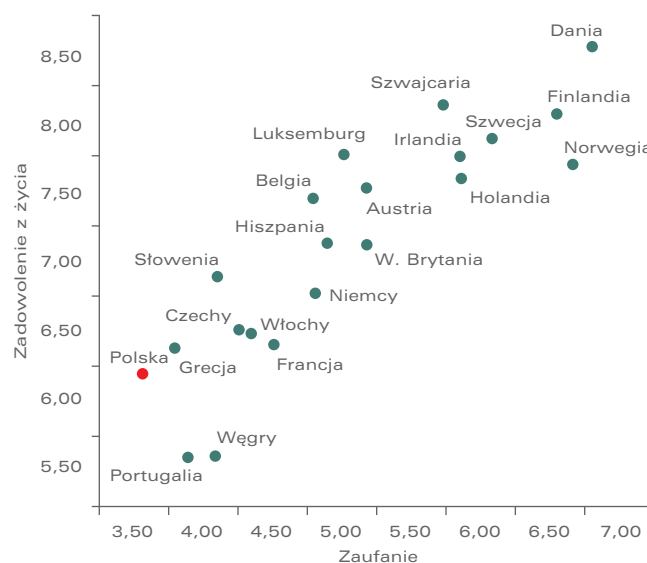
Kapitał społeczny jako zasób posiadany przez osoby, rodziny i społeczności lokalne dostarcza im wymiernych korzyści. Dla konkretnej osoby jego wysoki poziom może oznaczać np.: wsparcie i opiekę ze strony bliskich, szybsze znalezienie pracy, pomoc w razie kłopotów finansowych czy łatwiejszy kontakt z określonymi instytucjami. Społeczności lokalnej może on dostarczać takich korzyści jak np.: sprawne rozwiązywanie miejscowych problemów społecznych, niższa stopa drugoroczności uczniów, lepszy stan zdrowia członków tej społeczności czy bardziej dynamiczny wzrost gospodarczy (źródło: Theiss 2007).

Psychologowie społeczni (David McClelland i David Winter) wykazują, że sukces ekonomiczny osiągają te grupy społeczne, które charakteryzują się silną motywacją osiągnięciową, ale także dążą do wspólnego, ponadosobistego dobra i mają poczucie odpowiedzialności publicznej. W Polsce można już wskazać

takie grupy „osiągnięciowców”. Jednak nawet w tych grupach troska o dobro wspólne jest rzadkością.

Istnieje korelacja między kapitałem społecznym a wzrostem gospodarczym i zadowoleniem z życia. W kra-

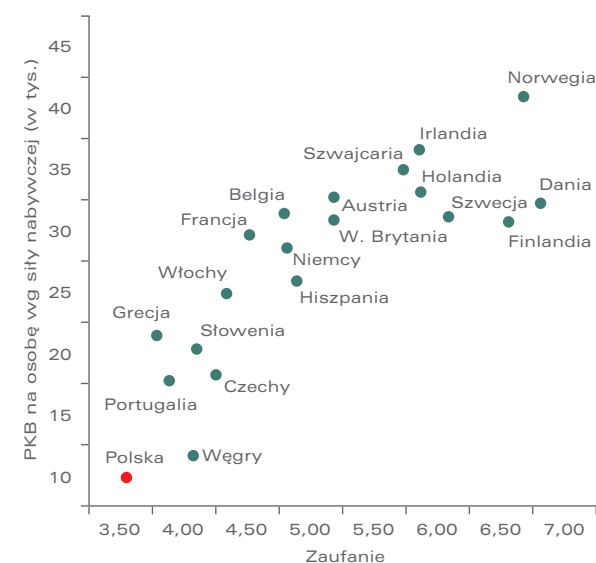
Rysunek 10.4. Korelacja między zaufaniem a zadowoleniem z życia



Źródło: Diagnoza Społeczna 2007.

jach, które mają wyższy wskaźnik zaufania społecznego, będącego jednym z kluczowych komponentów kapitału społecznego, wyższe jest PKB per capita oraz wyższy poziom zadowolenia z życia.

Rysunek 10.5. Korelacja między zaufaniem a wzrostem gospodarczym



Wzrost zaufania społecznego to proces długofalowy

Zaufanie jest podstawą współdziałania i spoiwem społeczeństwa obywatelskiego. Pozwala ludziom rozwiązywać problemy i osiągać społeczne cele szybciej i znacznie mniejszym nakładem sił i środków. Według Francisa Fukuyamy dla rozwoju ekonomicznego współczesnych państw decydujące znaczenie mają kultura, więzi rodzinne i zaufanie społeczne. Jego zdaniem umiejętność korzystania z szans, jakie daje wzrost gospodarczy, pojawia się w tych grupach i społeczeństwach, w których ludzie potrafią tworzyć wspólnoty. Tymczasem w Polsce poziom zaufania do innych oraz zaufanie do instytucji utrzymują się na jednym z niższych poziomów w Europie.

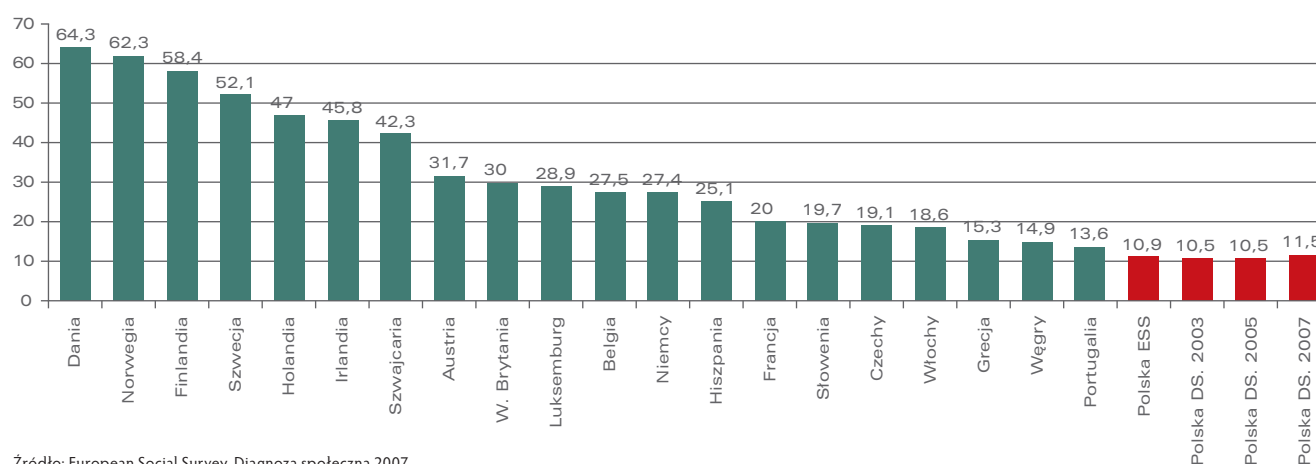
Według European Social Survey Polska plasuje się na jednej z najniższych w Europie pozycji pod względem zaufania społecznego: niespełna 11% Polaków powyżej 18. roku życia deklaruje, że ufa innym ludziom. Od krajów skandynawskich, gdzie zaufanie sięga 64,3% w Norwegii i 62,5% w Szwecji, Polskę dzieli przepaść. Według „Diagnozy społecznej” z 2007 r. odsetek ufających sobie nawzajem obywateli wzrósł nieznacznie i wynosi 11,6%. Ostatnie badania CBOS, które pokazują powolny wzrost zaufania społecznego Polaków w latach 2006–2007, potwierdza tezę, że choć zaufanie między ludźmi zwiększa się, to jednak jest to proces bardzo powolny i obliczony na dziesięciolecia.

Istotnym elementem wpływającym na zaufanie społeczne jest poziom debaty publicznej. We współczesnej Polsce znajduje się ona w głębokim kryzysie. Zdominowana jest przez spory polityczne, które media nie tylko relacjonują, ale nierzadko wręcz podsycają i kreują. Politycy coraz częściej używają mediów do komunikacji między sobą, a nie jako kanału komunikacji ze społeczeństwem w sprawach istotnych z punktu widzenia dobra obywatela. Media zaś ulegają postępującej tabloidyzacji, której konsekwencją jest wysuwanie na pierwszy plan tematów opartych na konflikcie bądź rozrywce. Wraz ze spadkiem czytelnictwa prasy, a wzrostem znaczenia mediów elektronicznych, proces tabloidyzacji przyspiesza. Prasa, która wcześniej była miejscem szerszej analizy, dyskursu i krytyki idei, jest zmuszona

już nie tylko walczyć między sobą o czytelnika, ale i zatrzymać za wszelką cenę konsumentów, którzy uciekają w świat szybkiej informacji telewizyjnej i online. Do coraz słabszej pozycji prasy przyczynia się również wąski rynek, na którym ukazuje się zdecydowanie mniej tytułów niż w krajach z rozwiniętym rynkiem prasy i tradycją czytelnictwa. Dziennikiem,

który w Polsce kupuje najwięcej czytelników (według danych ZKDP za luty 2009 kupuje go codziennie ponad 500 tys. osób), jest wydawany od 2003 r. tabloid *Fakt*. Dla porównania średnia dzienna sprzedaż *Gazety Wyborczej* to ponad 365 tys., a *Rzeczpospolitej* – 126 tys. Tymczasem programy telewizyjne osiągają oglądalność na poziomie milionów widzów.

Rysunek 10.6. Odsetek osób w wieku 18+ ufających innym ludziom



Źródło: European Social Survey, Diagnoza społeczna 2007.

Zaufanie do instytucji

Zaufanie do instytucji państwowych i publicznych jest, oprócz zaufania do innych ludzi, istotnym wymiarem kapitału społecznego. Wysoki poziom zaufania wpływa z jednej strony na skuteczność i stabilność państwa, z drugiej może determinować siłę aktywności obywatelskiej.

Doświadczenia historyczne – zarówno PRL, jak i utraty państwowości w czasach zaborów – rzutują negatywnie na poziom zaufania i identyfikacji z państwem. W czasach PRL sfera publiczna była zdominowana przez instytucje państwowe traktowane jako obce przez większość obywateli – co powodowało brak identyfikacji z instytucjami państwowymi. Jednocześnie komunistyczne państwo opiekuńcze, łączące przymus z rozbudowanymi świadczeniami socjalnymi, przyczyniało się do zastępowania postaw obywatelskich przez postawy klientystyczne.

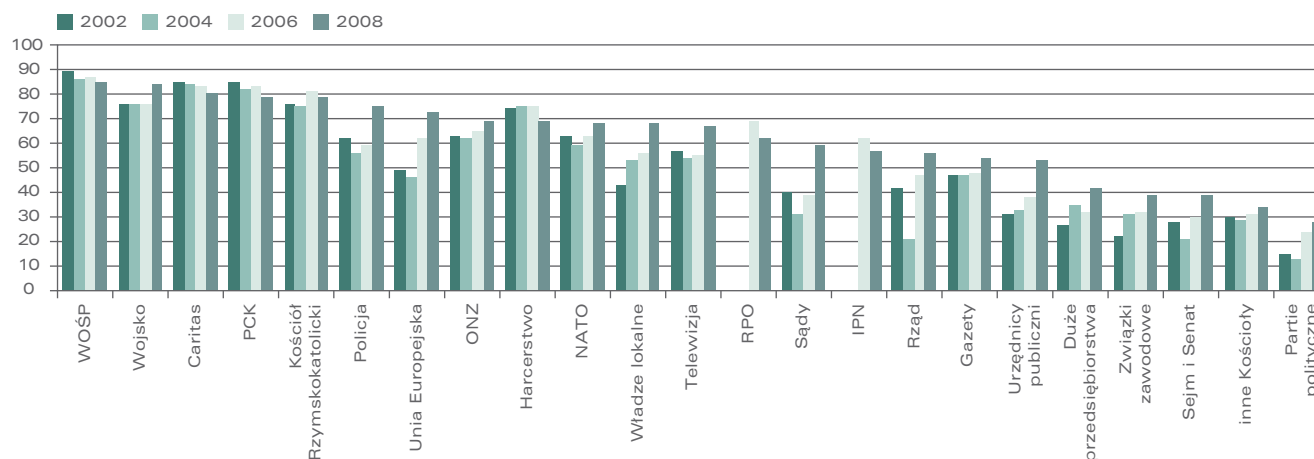
Badania przeprowadzone przez Edmunda Wnuka-Lipińskiego i Xymenę Bukowską w 2007 r. pokazują jednak, że w ciągu 20 lat od przełomu 1989 r. ukształtowało się znaczne przywiązanie do państwa. 93% respondentów identyfikuje się z obecnym państwem, a 51% badanych ponownie utożsamia naród i państwo.

Z badań Wnuka-Lipińskiego i Bukowskiej wynika, że największy szacunek dla państwa i sympatię do niego deklarują zwolennicy modelu państwa silnie wkraczającego w życie obywateli (około 1/5 Polaków). Z badań CBOS wynika, że o ile Polacy mają niskie zaufanie do innych osób (z wykluczeniem sfery prywatnej), to dużym zaufaniem darzą wiele instytucji społecznych. W latach 2002–2008 liczba instytucji, którym więcej osób ufa, niż nie ufa, wzrosła z jedenastu do dwudziestu. Polacy największym zaufaniem darzą organizacje pozarządowe: WOŚP (85%),

Caritas (80%) i PCK (79%); wojsko (84%) i policję (75%) oraz Kościół rzymskokatolicki (79%). Wysokie jest też poparcie dla organizacji międzynarodowych: Unii Europejskiej (73%), ONZ (69%) oraz NATO (68%). 68% Polaków ufa władzy lokalnej, 59% sądom, a 56% rządowi. Jednak wielu Polaków nie ufa Sejmowi i Senatowi (44%) ani partiom politycznym (54%).

Brak zaufania do instytucji demokracji przedstawicielskiej – Sejmu, Senatu oraz partii – wpływa negatywnie na aktywność obywatelską. Choć wzrost zaufania do instytucji jest pozytywnym trendem, to według CBOS nie wiąże się on z aktywnością obywatelską ani dobroczynną.

Rysunek 10.7. Odsetek osób ufających instytucjom publicznym



Źródło: CBOS (2008), Zaufanie społeczne w latach 2002–2008.

Prawie połowa Polaków w niewielkim stopniu dba o dobro wspólne

Polacy rzadko angażują się w sprawy innych lub takie, które dotyczą całej grupy. Poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne, ze względu na багаż historyczny, jest bardzo niskie.

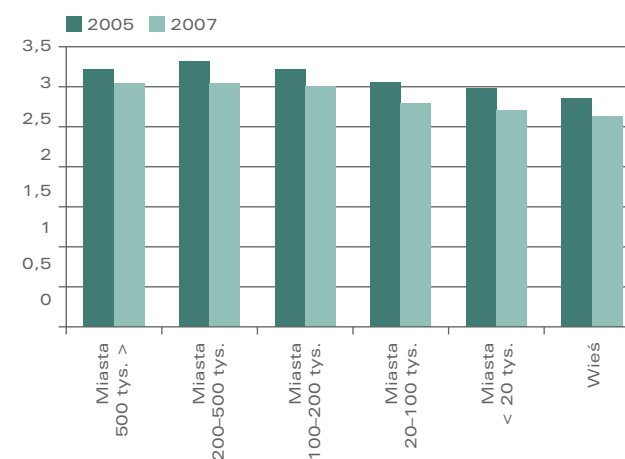
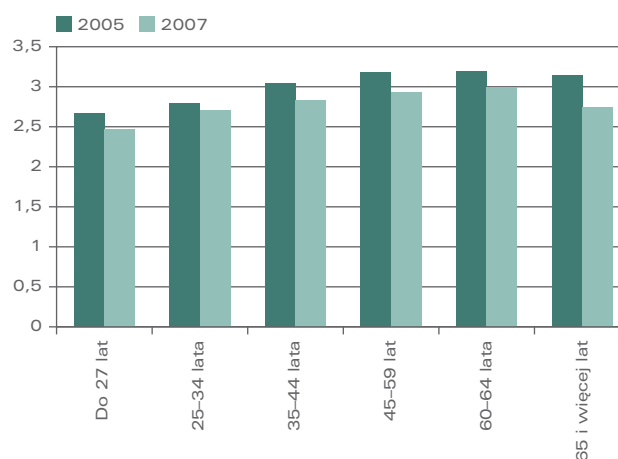
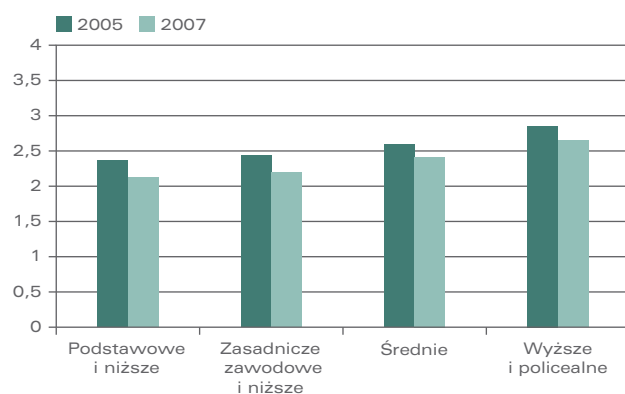
Dramatycznie niski poziom ogólnego zaufania oraz słabość kapitału społecznego innego niż prywatne, nieformalne więzi determinują słabość sfery publicznej w Polsce. Jednym z jej wymiarów jest brak troski o dobro wspólne. Obciążeniem po czasach PRL jest traktowanie takich dóbr jako dóbr kolektywnych, a przez to – niedbanie o nie. Brak troski o dobro wspólne jest widoczny na wszystkich poziomach – od najbardziej lokalnego (domy i osiedla) przez przestrzeń miejską do dóbr wspólnych na poziomie państwa. Przejawia się także

w stosunku do środowiska naturalnego – od 2000 r. spada i tak niski procent osób podejmujących działania na rzecz jego ochrony; maleje też liczba osób przekonanych, że mogą mieć na jego ochronę wpływ.

W ramach „Diagnozy społecznej 2007” skonstruowano wskaźnik mierzący wrażliwość na dobro wspólne. Od 2005 r. obserwowano wyraźny spadek tego wskaźnika, co oznacza malejące znaczenie dla Polaków tworzenia dóbr wspólnych i korzystania z nich. Pytania sondażowe dotyczyły wrażliwości na specyficzne dobro wspólne, jakim

jest wspólny budżet. Około 40–50% Polaków deklaruje niskie zainteresowanie lub całkowity brak zainteresowania takimi kwestiami, jak płacenie niższych podatków przez niektórych obywateli, pobieranie niesłuszných zasiłków czy uchylanie się od opłat. Najważniejszym predyktorem wrażliwości na dobro wspólne jest wykształcenie (im wyższe, tym większa wrażliwość). Wykształcenie wiąże się z dwoma innymi czynnikami – miejscem zamieszkania (osoby z dużych i wielkich miast są bardziej wrażliwe) oraz zamożnością (osoby zamożniejsze są bardziej wrażliwe).

Rysunek 10.8. Wskaźnik wrażliwości na dobro wspólne według wykształcenia, wieku i miejsca zamieszkania



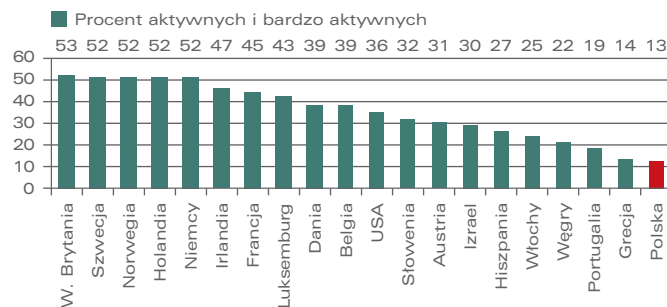
Źródło: Diagnoza społeczna 2007.

Na poziom kapitału społecznego wpływa także aktywność obywatelska

Aktywność obywatelska należy do podstawowych wskaźników i obszarów pozwalających definiować poziom kapitału społecznego. W systemie demokratycznym aktywność obywateli w istotny sposób wpływa na jakość państwa, sposób rządzenia, poczucie zadowolenia z życia i zaufanie ludzi do siebie. Aktywność obywatelska nie sprowadza się tylko do udziału w wyborach raz na jakiś czas – oznacza stałe działanie na rzecz niekoniernie całego społeczeństwa, ale przede wszystkim wspólnoty lokalnej, monitorowanie działań i decyzji administracji rządowej i samorządowej, wyrażanie opinii i zajmowanie stanowiska w sprawach bezpośrednio nas dotyczących, oznacza wolontariat, realizację sąsiedzkich inicjatyw, a nawet udział w protestach przeciwko np. polityce państwa wobec mniejszości religijnych czy narodowych. Niestety, badania prowadzone w Polsce i na świecie pokazują, że aktywność obywatelska Polaków należy do najniższych i nie wydaje się, aby bez podjęcia zdecydowanych działań w perspektywie 2030 r. mogło się coś zmienić. Dlatego w najbliższych latach należy podejmować działania, które w przyszłości umożliwią obywatelom pełny udział w życiu publicznym.

Center for Democracy and Civil Society Georgetown University w Waszyngtonie skonstruowało skumulowany indeks aktywności obywatelskiej, którym mierzy się w 20 krajach udział obywateli w 12 typach organizacji. Polska w tym badaniu zajmuje ostatnie miejsce, a wartość indeksu dla Polski jest o połowę niższa niż w Danii, Holandii czy Irlandii i nieco niższa niż w Czechach i na Węgrzech. Dane przedstawia poniższy wykres.

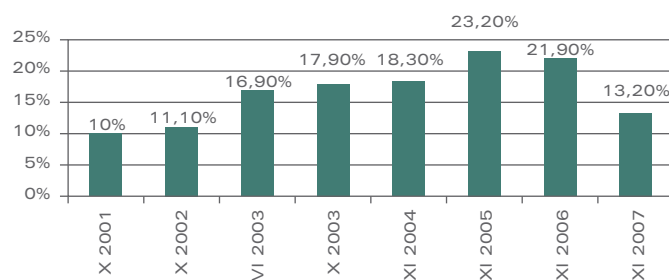
Rysunek 10.9. Indeks aktywności obywatelskiej w 20 krajach



Źródło: za: Diagnoza Społeczna 2007.

Aktywność obywatelską można mierzyć także zaangażowaniem w wolontariat, czyli bezpłatną pracę na rzecz innych. Badania Stowarzyszenia Klon/Jawor pokazują, że również tutaj zaangażowanie Polaków spada. Na podstawie wyników badań trudno mówić o wieloletnim trendzie, ale ze względu na nasilone procesy migracyjne i dość dobrą sytuację na rynku pracy w ostatnich 2 latach liczba wolontariuszy zdecydowanie się obniżyła. Badania prowadzone przez Klon/Jawor potwierdzają się w wynikach „Diagnozy społecznej 2007” (w tym badaniu 14,1% Polaków włączało się w działa-

Rysunek 10.10. Procent wolontariuszy w latach 2001–2007



Źródło: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

nia na rzecz społeczności lokalnej) i w wynikach European Social Survey, zgodnie z którymi tylko 13,6% Polaków uczestniczyło w pracach organizacji społecznych (2007). Swoistym paradoksem jest to, że poziom wolontariatu jest proporcjonalny do wysokości stopy bezrobocia. Zdaniem autorów badania Klon/Jawor wraz z pogarszającą się sytuacją na rynku pracy i wzrostem poziomu bezrobocia wzrasta również poziom wolontariatu. Dla młodych osób wolontariat stanowi często sposób na zdobycie doświadczenia zawodowego. Na podstawie badań European Social Survey można porównywać poziom wolontariatu w Polsce i w Europie. Tym razem zajmujemy przedostatnie miejsce (niżej jest tylko Bułgaria). Inne kraje naszego regionu plasują się zdecydowanie wyżej, chociaż najwięcej wolontariuszy pracuje w krajach skandynawskich – w Norwegii bezinteresowną działalność na rzecz innych podejmuje 5 razy więcej wolontariuszy niż w Polsce. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie przyniosła tutaj oczekiwanej zmiany mimo wprowadzenia wielu mechanizmów promujących pracę ochotniczą.

Jednym ze sposobów pobudzania bezinteresownej chęci pomagania innym mogą być coraz częstsze w Polsce programy wolontariatu pracowniczego. Jeden z pierwszych zainaugurowała Fundacja im. Leopolda Kronenberga przy CitiBanku Handlowym w 2005 r. Do końca 2007 r. w ramach

programu ponad 3100 wolontariuszy – pracowników banku przepracowało 27 000 godz. przy różnego rodzaju projektach społecznych koordynowanych przez Fundację. Wolontariusze prowadzili zajęcia w zakresie edukacji ekonomicznej, budowali domy dla ubogich rodzin, zajmowali się tłumaczeniami, szkoleniami i wieloma innymi projektami. Program pozwala podejmować działania indywidualnie lub w grupach, kształtuje postawy prospołeczne i umiejętność współpracy.

Innym ważnym wskaźnikiem pozwalającym określać poziom aktywności obywatelskiej jest frekwencja wyborcza. W Polsce kształtuje się ona niezmiennie od 20 lat na niskim poziomie. Tylko dwukrotnie po przełomie 1989 r. więcej niż 60% Polaków uczestniczyło w wyborach (prezydenckich w 1995 i 2000 r.) W XXI wieku frekwencja właściwie nie przekracza 50%. Tylko w ostatnich wyborach udało się przekroczyć ten próg (o niecałe 4%). Tak niski udział obywateli w podstawowej formie decydowania o losach państwa wpły-

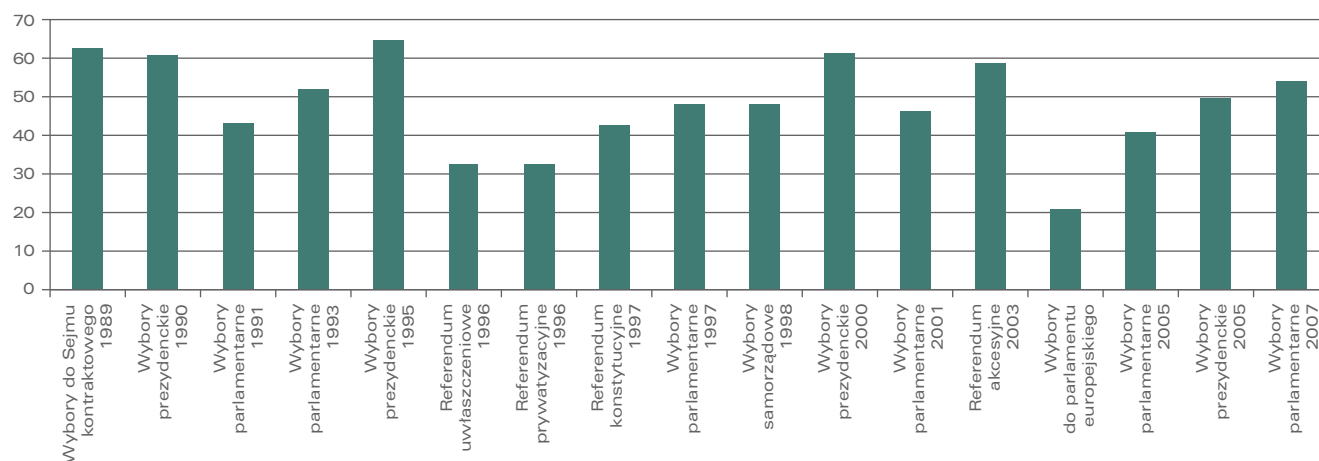
wa na jakość demokracji, odbiera legitymację do rządzenia i podejmowania decyzji partiom politycznym, które wygrywają wybory, podważa sens demokracji, gdy ponad połowa społeczeństwa nie ma swoich przedstawicieli w parlamencie ani w rządzie, sprawujących władzę ustawodawczą i wykonawczą. Do tej pory nie udało się znaleźć dobrego sposobu na zachęcenie obywateli do oddawania głosów. Wydaje się, że w perspektywie 2030 r. konieczność zaangażowania obywateli w proces wyborczy staje się jednym z priorytetów. Ogromną rolę mają tutaj do odegrania instytucje – publiczne i pozarządowe – ale najważniejsze wydaje się zaangażowanie nowoczesnych technologii w służbę demokracji i ich wykorzystanie w celu maksymalnego ułatwienia partycypacji wyborczej. Dotyczy to z jednej strony osób starszych, które nie są w stanie skorzystać z czynnego prawa wyborczego, a z drugiej – młodszych, dla których Internet, komunikator są urządzeniami codziennego użytku, a oddanie głosu

w wyborach – niepotrzebnym rytuałem, gdyż pojedynczy człowiek nie ma rzekomo wpływu na ich wynik. Użyteczne projekty edukacyjne dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych prowadzi od wielu lat Centrum Edukacji Obywatelskiej, ale potrzeby się zwiększają. W perspektywie wieloletniej niezbędne jest skoordynowanie działań, które będą uzmysławiać obywatelom wagę decyzji wyborczych i pobudzać poczucie wpływu na sprawy publiczne. Według badań CBOS z 2007 r. tylko co czwarty Polak (24%) uważa, że to co się dzieje w kraju, w jakiś sposób zależy od niego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w 1992 r., kiedy CBOS przeprowadził pierwszy raz takie badania, poczucie wpływu deklarowało 7% respondentów. Mimo trzykrotnego wzrostu nadal niepokojąco wysoki pozostaje odsetek Polaków wykluczających swój wpływ (55%). Przekłada się to bezpośrednio na frekwencję wyborczą.

Aktywność obywatelską można definiować na wiele sposobów. Według raportów przygotowywanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor najważniejsze są jednak te przejawy aktywności, które nie podlegają łatwemu pomiarowi, a dotyczą zwykle pomocy sąsiedzkiej, wspólnego zagospodarowywania osiedla, ulicy. Nawet osiedlowa fora internetowe są przejawem aktywności społecznej i pomagają tworzyć te więzi, które mają ogromne znaczenie dla budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Działania sąsiedzkie nie mają zinstytucjonalizowanej formy, są krótkotrwałe, zwykle służą rozwiązaniu doraźnego problemu. Także sami uczestnicy tych działań nie uznają tego za aktywność obywatelską i sytuują te działania w obszarze spraw prywatnych. Dlatego część badaczy zajmujących się kapitałem społecznym na poziomie lokalnym sugeruje, że sieci współpracy już w Polsce istnieją. Anna Giza-Poleszczuk stawia na podstawie wyników badań poświęconych kapitałowi społecznemu Warszawy tezę, że w Polsce istnieje duży zasób sieci społecznych, instytucji i inicjatyw działania, które jednak nie przekładają się na potencjał rozwojowy kraju z uwagi na a) jakość działania instytucji, również pozarządowych; b) brak treningu społecznego budującego umiejętności i wiedzę niezbędną do obywatelskiego funkcjonowania.

Rysunek 10.11. Frekwencja wyborcza Polaków 1989–2007



Źródło: oprac. własne.

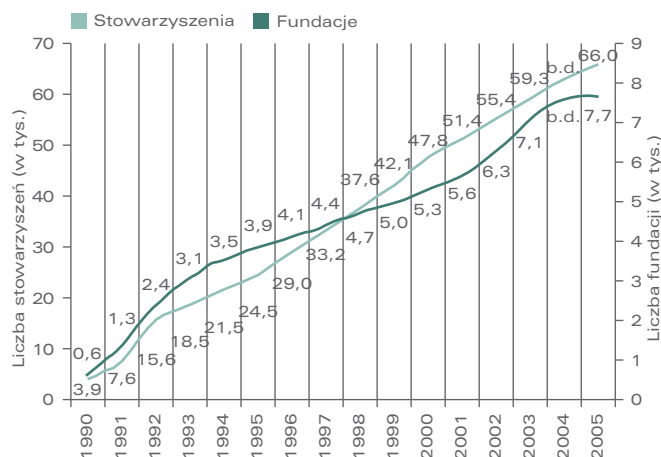
Kapitał społeczny mierzony liczbą i zasięgiem działania organizacji pozarządowych wymaga wzmocnienia

Poza zaufaniem i aktywnością obywatelską kapitał społeczny można mierzyć liczbą i zasięgiem działania organizacji pozarządowych – fundacji i stowarzyszeń. W Polsce po 1989 r. właściwie nie były podejmowane działania ułatwiające działalność takich organizacji, jak stowarzyszenia i fundacje. Przełomowy był rok 1989, kiedy w czasie obrad Okrągłego Stołu ustalono zasady zrzeszania się obywateli w stowarzyszeniach. Kolejnym ważnym momentem był rok 2003, kiedy weszła w życie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednak po kilku latach obowiązywania stała się przedmiotem krytyki i wymaga zmian. Struktura, zasięg działania, stabilność trwania, zaplecze finansowe organizacji pozarządowych wymagają wzmocnienia. Polacy zbyt rzadko angażują się w zinstytucjonalizowane działania w organizacjach, a przede wszystkim ich zaangażowanie instytucjonalne spada. Co roku powstaje niewiele nowych organizacji, a czas ich trwania jest ograniczony do kilku lat. W perspektywie 2030 r. konieczne jest stworzenie takich mechanizmów wsparcia, które zapewnią ciągłość działania organizacji, poprawią stabilność finansową i ułatwią skupianie się ludzi wokół nich.

Z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że w Polsce zarejestrowanych jest ponad 58 000 stowarzyszeń i nieco ponad 9 000 fundacji (dane z początku 2008 r.). W 2007 r. powstało ok. 3 000 stowarzyszeń i ponad 600 nowych fundacji. Nie wynika z tego jednak, że sektor pozarządowy rośnie w takim tempie. Badania Klon/Jawor wskazują bowiem na częste zamykanie działalności bez odnotowania w systemie Regon. Także dynamika przyrostu organizacji maleje. W latach 2003–2005 powstawało średnio ponad 4 000 stowarzyszeń i około 900 fundacji rocznie. Liczby mogą się wydawać imponujące, ale z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że szacunkowe dane wskazują, iż tylko ok. 4 mln Polaków należy do jakiejś organizacji (to niewiele ponad 10% obywateli). System monitoringu nie jest w stanie także skutecznie określić liczby rzeczywiście aktywnych organizacji spośród wszystkich zarejestrowanych.

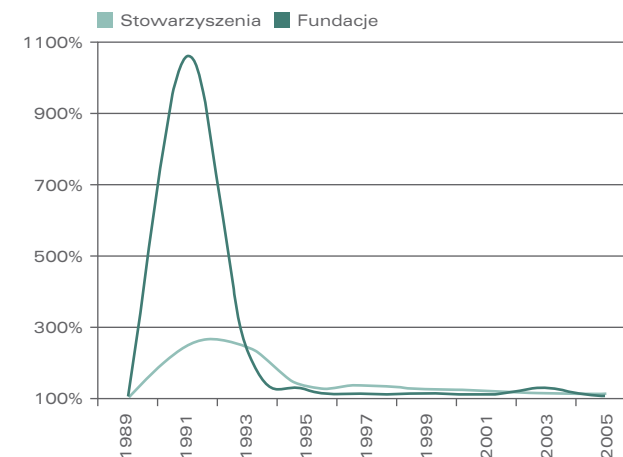
O słabości trzeciego sektora w Polsce świadczy również to, że w sumie organizacje pozarządowe w Polsce oferują ok. 120 000 miejsc pracy „na etacie”. Mniej niż 30% organizacji oferuje tego typu formę zatrudnienia. Co więcej, oferowana praca nie jest stabilna, gdyż należy brać pod uwagę średni wiek trwania stowarzyszenia lub fundacji, który dla 1/3 fundacji i stowarzyszeń nie przekracza 4–5 lat (dane Stowarzyszenia Klon/Jawor) i również tylko dla 1/3 jest dłuższy niż 10 lat.

Rysunek 10.12. Liczba zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji (w tys.)



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Warszawa.

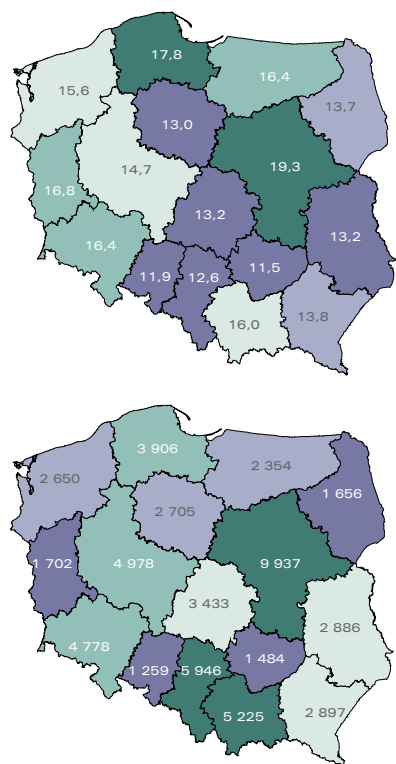
Rysunek 10.13. Dynamika przyrostu zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji (poprzedni rok = 100%)



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Warszawa.

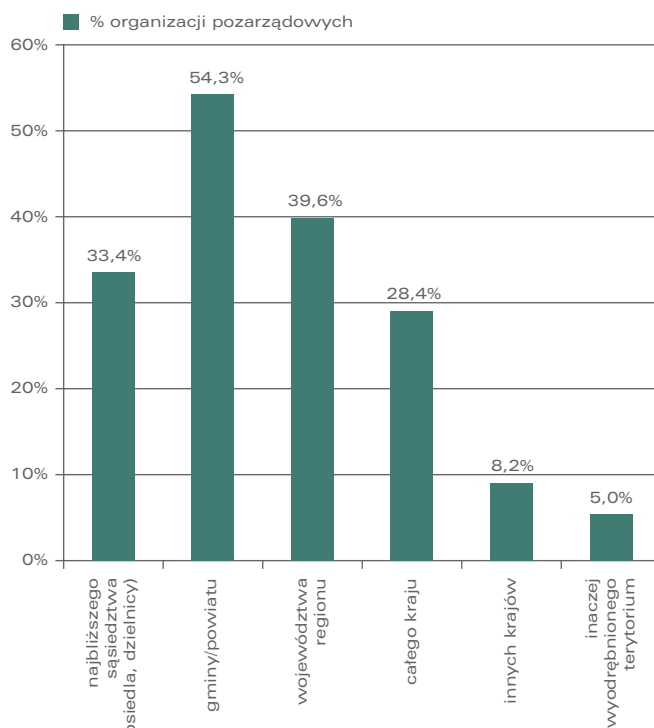
Najwięcej organizacji zarejestrowanych jest w województwach mazowieckim i pomorskim, a najmniej w województwach podlaskim i podkarpackim. W mazowieckim zarejestrowane są 22 organizacje na 10 tys. mieszkańców, a w podkarpackim tylko 16. W mazowieckim zarejestrowanych było prawie 10 000 organizacji, a w województwach opolskim i świętokrzyskim niecałe 1500. Przedstawiają to poniższe rysunki.

Rysunek 10.14. Liczba zarejestrowanych organizacji w poszczególnych województwach w 2006 r.



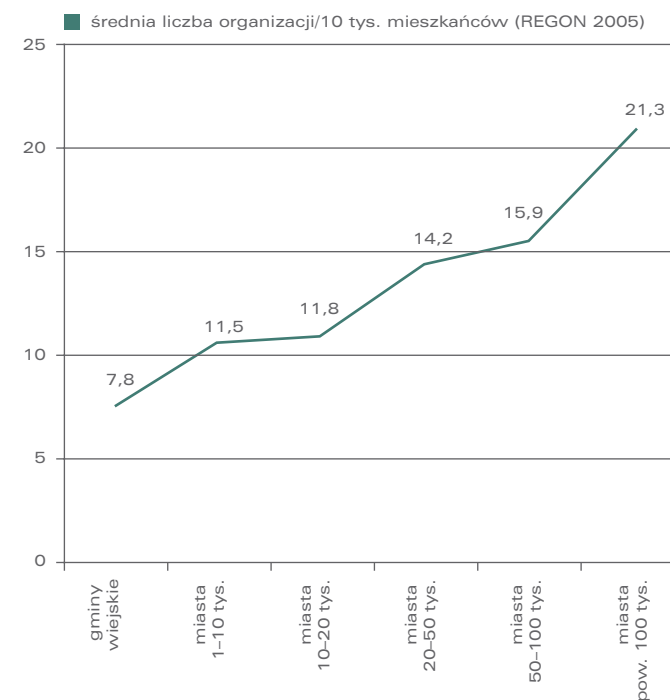
Większość polskich organizacji działa przede wszystkim lokalnie, na terenie najbliższego sąsiedztwa, gminy, ewentualnie powiatu. Organizacje działające na większym obszarze są zwykle bardziej sprofesjonalizowane i częściej opierają się na pracy osób najemnych, a nie wolontariuszy i członków organizacji. Z drugiej strony to mieszkańcy miast, a nie małych gmin są bardziej aktywni i częściej angażują się w działalność

Rysunek 10.15. Skala działania organizacji pozarządowych w Polsce



w organizacji. Liczba organizacji na 10 000 mieszkańców w dużych miastach trzykrotnie przewyższa liczbę organizacji w gminach wiejskich i dwukrotnie w małych miasteczkach. Obrazują to rysunki poniżej.

Rysunek 10.16. Liczba organizacji pozarządowych według miejsca lokalizacji



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Warszawa.

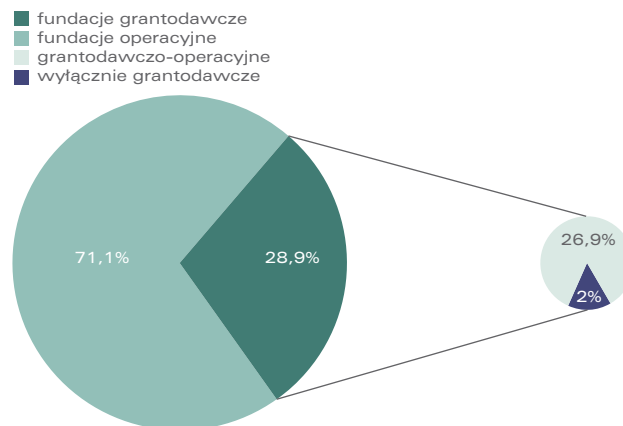
Sposób działania organizacji pozarządowych, brak fundacji wyposażonych w kapitały wieczyste to także oznaka słabości polskiego kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego

Większość stowarzyszeń i fundacji działa w skali lokalnej, a swoje działania finansuje ze środków uzyskanych ze składek członkowskich lub źródeł samorządowych. Tylko 15% organizacji czerpie zyski z odsetek do kapitałów żelaznych, operacji finansowych i lokat bankowych. Prawie 60% organizacji dysponuje rocznym budżetem mniejszym niż 100 000 zł. Brak środków finansowych na działalność stanowi w przekonaniu organizacji podstawową blokadę dla rozwoju trzeciego sektora.

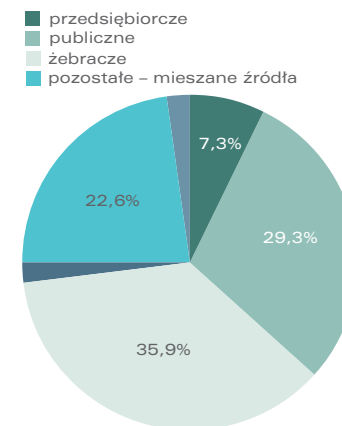
Niepokojący z punktu widzenia rozwoju kapitału społecznego jest brak zachowań filantropijnych i brak fundacji działających na obszarze dobra wspólnego, wyposażonych w kapitały żelazne. Większość polskich fundacji środki finansowe na swoją działalność musi pozyskiwać z rynku i nie dysponuje środkami na realizację misji. To uzależnia fundacje od dobrej woli i decyzji obywateli o wsparciu jakiejś organizacji oraz od istnienia innych, zewnętrznych źródeł finansowania – w tym od realizacji zadań publicznych zleczanych przez państwo, od środków strukturalnych, instytucjonalnych darczyńców. Rysunki obok wskazują na strukturę fundacji w Polsce. Tylko niewielka część z nich jest uznawana przez specjalistów z Klon/Jawor za rzeczywiste fundacje i jedynie 1,5% dysponuje niezależnymi środkami finansowymi na działalność statutową. Z informacji otrzymywanych od pracowników fundacji wynika, że coraz więcej tego typu organizacji próbuje inwestować w tworzenie kapitałów żelaznych. Ze względu jednak na brak źródeł finansowania jest to proces trudny i czasochłonny.

Finanse stanowią podstawowy kłopot organizacji. Z badań Klon/Jawor wynika, że 3 na 4 organizacje nie posiadają żadnych rezerw finansowych, które pozwoliłyby im kontynuować działalność charytatywną w razie braku napływu nowych środków. Pozostałej części organizacji rezerwy na ogół wystarcząłyby na mniej niż 1 rok działalności. Niepokojące jest również to, że od 2004 r. zwiększyła się liczba organizacji (do 81%), które nie posiadają żadnego majątku pozwalającego na czerpanie zysków (nieruchomości, ruchomości). Z ba-

Rysunek 10.17. Typy fundacji ze względu na sposób działania i finansowania działalności statutowej



Rysunek 10.18. Typy fundacji ze względu na sposób działania i finansowania działalności statutowej



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Warszawa; M. Gumkowska, konferencja Forum Darczyńców w Polsce, wrzesień 2008.

dania dotyczącego 2007 r. wynika, że tylko 4% organizacji czerpie zyski z posiadanego majątku! To dane zatrważające, bo pokazują one, że działalność organizacji pozarządowych w Polsce jest niestabilna, w pełni uzależniona od darczyńców prywatnych i instytucjonalnych. Tymczasem w okresie kryzysu finansowego i wobec niewykształconych zachowań filantropijnych Polaków będziemy mieli do czynienia ze

zmniejszaniem się dochodów organizacji i ze zwiększonym zapotrzebowaniem na ich wsparcie, bo rosnąć będzie liczba osób bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym i potrzebujących pomocy. Jak wynika z innych analiz przedstawionych w raporcie, sytuacja ekonomiczna na rynku pracy i w zakresie spójności społecznej w najbliższych 20 latach nie będzie podlegać dynamicznej poprawie.

W Polsce nie powstała jeszcze kultura dawania i dzielenia się z innymi, a obszary działania organizacji są nieodróżniane

Filantropia w Polsce ma charakter ubezpieczeniowo-wzajemnościowy – daję, abym kiedyś mógł otrzymać. Tylko jedna czwarta Polaków dzieli się z innymi, a ich procent stale spada. Na kryzys filantropii od osób indywidualnych może obecnie nałożyć się kryzys finansowy, który spowoduje ograniczenie darowizn przekazywanych z firm. Niezbędne jest w najbliższych latach podjęcie działań zapewniających stabilizację finansową sektora pozarządowego, edukację mobilizującą ludzi do dzielenia się z innymi i uzupełnienie obecnych mechanizmów – jak Fundusz Inicjatyw Pozarządowych – o nowe narzędzia, np. na wzór amerykańskiego National Endowment for Democracy. Niepokojące jest również to, że coraz więcej tracą organizacje świadczące pomoc charytatywną dla osób ubogich i bezdomnych. Trudno będzie im znaleźć nowe źródła finansowania działalności.

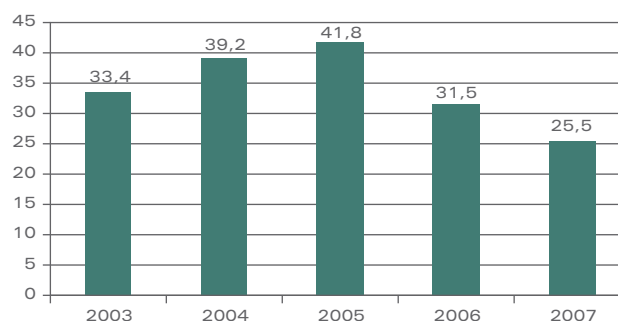
Badania Klon/Jawor wskazują także na jeszcze inną specyfikę polskich organizacji pozarządowych. Młodszym organizacjom jest dużo trudniej uzyskiwać wysokie roczne przychody. Przegrywają konkurencję o środki z doświadczonymi, starszymi organizacjami, które już wielokrotnie starały się o środki finansowe pochodzące spoza organizacji i korzystały z nich. Pokazuje to wykres poniżej po prawej stronie.

Także poziom filantropii wśród Polaków nie rośnie. Wprawdzie kwoty z roku na rok rosną, także w ramach alokacji 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, ale maleje liczba przekazujących je osób. Mimo to prowadzone kampanie społeczne i ułatwienie mechanizmu alokowania 1% podatku spowodowały w 2008 r. gwałtowny wzrost wartości tych darowizn (do 273 mln zł).

Systematycznie prowadzone badania sektora pozarządowego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wskazują na wiele problemów organizacji – słabą kondycję finansową i trudności w zdobywaniu funduszy. Badane organizacje wskazują także na zbyt rozbudowaną administrację publiczną, skomplikowane procedury uzyskiwania grantów i brak osób gotowych do bezinteresownej pracy na rzecz organizacji. Mimo tych problemów organizacje oceniają obecną sytuację lepiej niż jeszcze kilka lat temu i większość oczekuje poprawy w następnych latach.

Obszary działania organizacji pozarządowych jednocześnie są i nie są zróżnicowane. Oczywiście, typy aktywności są bardzo różnorodne, ale ogromna większość organizacji działa w określonych obszarach życia społecznego. Od 2004 do 2006 r. zwiększyła się liczba tych organizacji, które w ankietach wskazują sport i turystykę jako podstawowy obszar działania

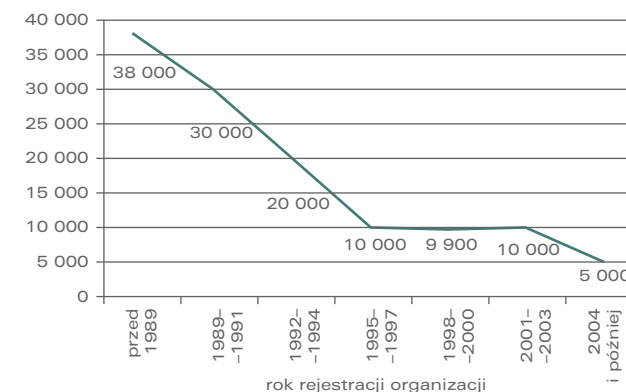
Rysunek 10.19. Odsetek darczyńców wśród dorosłych Polaków



Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006, Warszawa.

(odpowiednio 38,6 i 39,2, a wśród wielu typów działania ponad 46%). Nieco więcej jest także organizacji, które wspierają rozwój kultury i sztuki (odpowiednio 11,6% w 2004 r. i 12,8% w 2006). Duża część wspiera edukację i wychowanie oraz zajmuje się pomocą społeczną. Innymi obszarami (jest ich kilkanaście) zajmują się tylko nieliczne organizacje.

Rysunek 10.20. Roczne przychody organizacji w 2005 r., w zależności od roku rejestracji



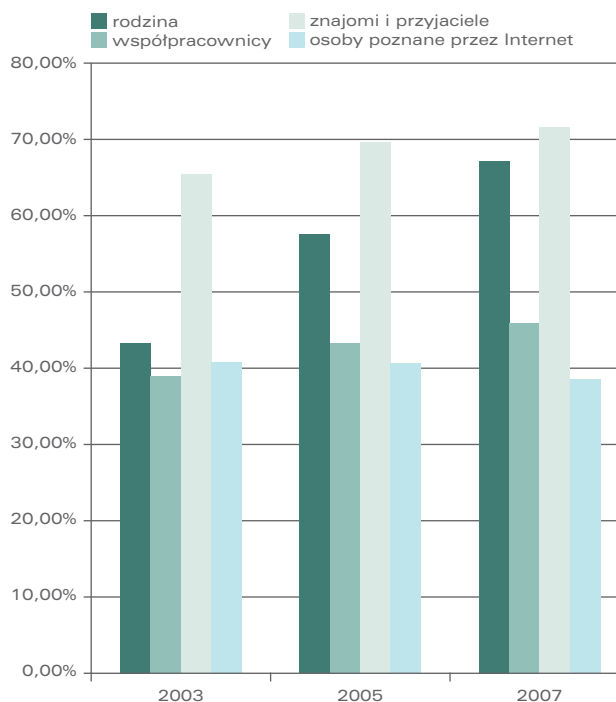
Technologie cyfrowe mogą wspierać kapitał społeczny

Rosnąca popularność Internetu może wzmacniać zaufanie i kapitał społeczny. Technologie cyfrowe, w tym Internet, oferują nowe możliwości wspierania, budowania i utrzymywania relacji społecznych.

Badania pokazują, że Polacy komunikują się przez Internet przede wszystkim z osobami, które już znają. Jednak w przestrzeni wielu popularnych serwisów sieciowych – podobnie jak w przestrzeni publicznej – kontaktujemy się i budujemy relacje nie tylko z osobami z najbliższego kręgu rodziny i znajomych (więcej o korzystaniu z technologii cyfrowych w Wyzwaniu 4). Wpływ technologii komunikacyjnych i informatycznych na kapitał społeczny jest zróżnicowany i zależy od cech demograficznych, kompetencji cyfrowych czy specyfiki kulturowej danego kraju. Jednak w przeważającej mierze korzystanie z Internetu wzmacnia istniejący kapitał społeczny (SOCQUIT 2006). Komunikacja internetowa sprzyja tworzeniu kapitału pomostowego, więzi wykraczających poza krąg najbliższych osób – z czasem może więc spowodować wzrost ogólnego zaufania społecznego.

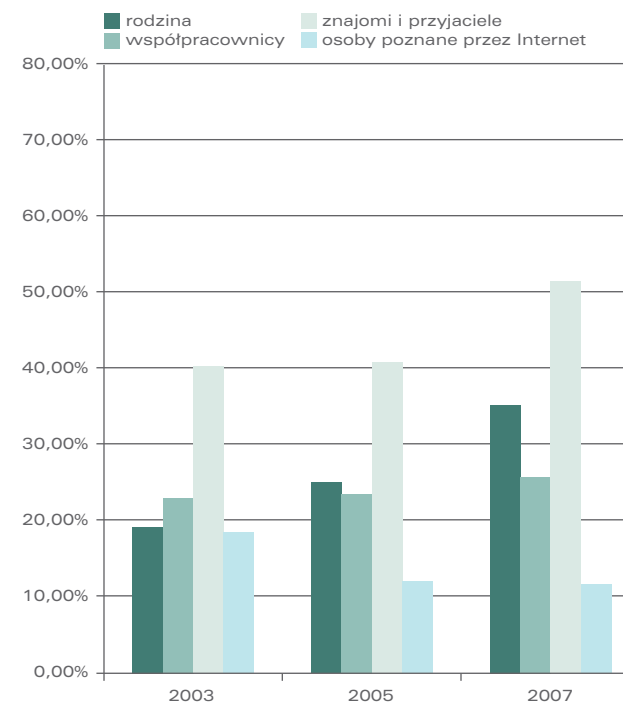
Na zmianę więzi społecznych wpływają zmieniające się dzięki nowym technologiom wzorce komunikacji. Internet umożliwia inne kontakty i z innymi osobami niż telefon, będący do niedawna dominującym medium komunikacyjnym. W połowie 2008 r. około 8 mln Polaków korzystało z portalu Nasza Klasa – serwisu społecznościowego, który w dość prosty sposób umożliwił wielu osobom odnowienie dawnych znajomości. Nasza Klasa jest więc przestrzenią społeczną, w której na wielką skalę i w szybkim tempie tworzą się więzi społeczne. Choć trudno przewidzieć, na ile trwały jest fenomen Naszej Klasy, to wiadomo, że w nadchodzących latach serwisy społecznościowe będą ważnymi platformami pośredniczącymi w relacjach społecznych.

Rysunek 10.21. Z kim kontaktują się przez Internet polscy użytkownicy? – komunikacja kiedykolwiek



Źródło: Diagnoza społeczna 2008.

Rysunek 10.22. Z kim kontaktują się przez Internet polscy użytkownicy? – komunikacja w jednym tygodniu



Równie popularny jest system aukcyjny Allegro, którego kluczowym elementem jest mechanizm reputacyjny, pozwalający szacować zaufanie do osób na podstawie uogólnionej oceny innych użytkowników. Serwis umożliwia coś, co w rzeczywistym świecie jest praktycznie niemożliwe: wymianę informacji na temat ludzi z nieznanymi osobami. Innymi słowy, buduje kapitał społeczny bez tworzenia więzi społecznych.

Wreszcie w różnego rodzaju grupach i forach internetowych powstają na dużą skalę więzi oparte nie na pokrewieństwie czy bliskości geograficznej, lecz na wspólnych zainteresowaniach. Dobrym przykładem są sieciowe grupy samopomocowe, w których nieznanymi wymieniają się wiedzą – często specjalistyczną – i udzielają sobie wsparcia. Grupy oparte na wspólnych zainteresowaniach czy grupy wsparcia istniały zawsze. Jednak komunikacja zapośredniczona przez Internet zmienia skalę funkcjonowania takich grup. Na przykład fora portalu internetowego gazeta.pl (mające w dużej mierze charakter samopomocowy lub lokalny) miesięcznie odwiedza ponad 5 mln Polaków.

W społeczeństwie opartym na wiedzy pojawiają się wreszcie nowe formy zaangażowania obywatelskiego związane z produkcją dóbr niematerialnych, takich jak wiedza lub kultura. Korzystanie z technologii komunikacyjnych i informatycznych redukuje znacząco koszt komunikacji i wymiany informacji, koordynacji pracy oraz kopiowania i dystrybucji treści. Dzięki temu zwykli ludzie mogą skutecznie wypełniać funkcje dotychczas zarezerwowane dla wyspecjalizowanych instytucji i zawodów – szczególnie gdy współpracują ze sobą. Stanowiąca zjawisko marginalne przed nastaniem Internetu „produkcja obywatelska” jest nową formą aktywności, a jej znaczenie będzie w najbliższych latach rosło. W perspektywie dwóch dekad należy spodziewać się, że oddolnie, wspólnie i partnersko tworzona wiedza stanie się istotnym zasobem informacji. Już dzisiaj rząd brytyjski inicjuje eksperymentalne programy łączące wiedzę generowaną przez administrację publiczną ze źródłami obywatelskimi.

Koronnym przykładem obywatelskiej produkcji wiedzy jest uruchomiony w 2001 r. projekt Wikipedia – internetowa ency-

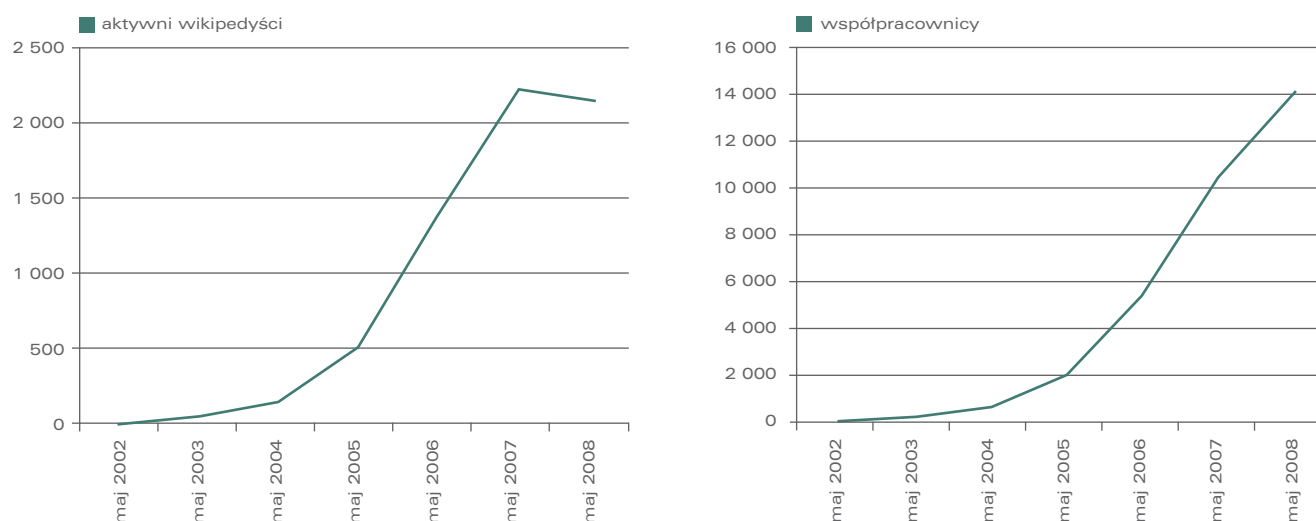
klopedia tworzona zbiorowo i w sposób otwarty, z pominięciem tradycyjnie przyjętych metod pisania i weryfikacji artykułów. Wikipedię buduje oddolnie niewielka społeczność stałych współpracowników oraz szerszy krąg osób im pomagających.

Wikipedia to przykład nowego modelu produkcji dóbr, który Yochai Benkler nazywa produkcją partnerską. Model ten, oparty na koncepcji dobra wspólnego, niehierarchicznej koordynacji współpracy oraz motywacjach innych niż finansowe, stanowi alternatywę dla komercyjnych modeli produkcji dóbr niematerialnych. Zasady pisania encyklopedii są ustalane wspólnie, a możliwość swobodnej edycji treści oznacza, że każdy współpracownik sam wybiera sobie pracę do wykonania – przy czym kolejne edycje służą udoskonalaniu treści. Wikipedyści wypracowali też system szybkiego i skutecznego usuwania aktów wandalizmu.

W Polsce około 2 tys. osób aktywnie i regularnie uczestniczy w tworzeniu tej encyklopedii, a kolejne 14 tys. edytowało ją przynajmniej 10 razy. Wikipedia to również wielki projekt na skalę międzynarodową. 262 edycje językowe zawierają razem ponad 11 milionów artykułów, a 22 z nich ma więcej niż 100 000 artykułów.

Licząca ponad 575 tysięcy haseł wersja polska Wikipedii jest czwartą największą na świecie. Miesięcznie korzysta z niej ponad 6 milionów użytkowników – jest to tym samym jeden z największych serwisów edukacyjnych w Polsce. Projekty takie jak Wikipedia, wszystkie liczące nie więcej niż dekadę, będą się w przyszłości rozwijać i zyskiwać na renomie. Jednocześnie stanowią już dzisiaj ważną przestrzeń debaty publicznej i wzajemnej współpracy.

Rysunek 10.23. Liczba wikipedystów i ich współpracowników, 2001–2008



Źródło: Wikipedia.pl.

Potencjał kulturowy – w Polsce niedoceniany – jest ważnym elementem kapitału społecznego

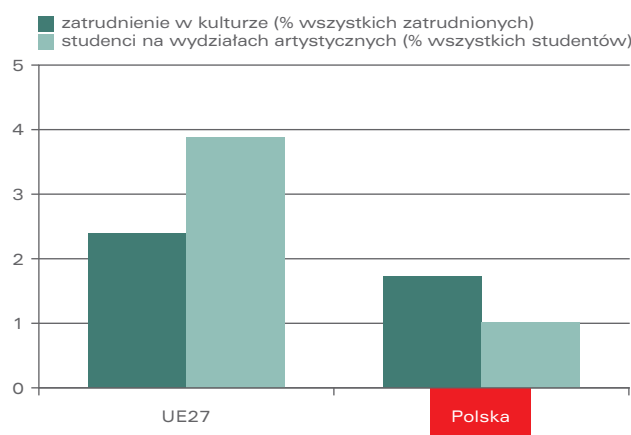
Koncepcja potencjału kulturowego lub kreatywnego ujmuje kulturę oraz kreatywność jako zasób wpływający na podejmowane decyzje i zachowania, który w szczególności może być kapitałem rozwojowym. Wyznawane wartości i zdolności kreatywne wpływają na wybory edukacyjne, szanse zawodowe czy zdolność do innowacji w sposób podobny – ale jednocześnie niezależny – jak tradycyjnie rozumiany kapitał społeczny. Koncepcja ta podkreśla mobilny charakter potencjału kulturowego, który przepływa między regionami i państwami.

Komisja Europejska uznała kulturę za czynnik stymulujący wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy (Komisja Europejska, *Communication on European agenda for culture in a globalizing world*, 2007). Terminy takie jak gospodarka kreatywna, przemysł kultury, czy przemysły oparte na prawie autorskim wskazują na znaczenie talentu indywidualnego, umiejętności zarządzania własnością intelektualną oraz kreatywności jako czynników warunkujących produktywność na równi na przykład z kapitałem intelektualnym (por. Wyzwanie 6). Termin „gospodarka kreatywna” stosuje się do „tradycyjnych” sektorów kulturalnych (na przykład wydawniczego czy kinematograficznego), do sektora mediów, sektora reklamy i wzornictwa, a według niektórych definicji także do sektora badań i rozwoju. Szeroko pojęta kreatywność obejmuje kreatywność kulturalną, naukową, technologiczną i ekonomiczną.

W latach 90. XX w. sektor kreatywny w krajach OECD rósł dwa razy szybciej niż sektor usług i cztery razy szybciej niż sektor produkcji dóbr. W 2005 r. eksport dóbr i usług kreatywnych osiągnął wartość 424 mld USD i stanowił 3,4% światowego handlu (dane UNCTAD). W wypadku Polski dane są rozbieżne (co wynika z różnych metodologii) – według OECD wkład wyniósł w 2003 r. 1,2%. MKiDN szacuje ten wkład na 4,5% w 2000 r., a według Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2013 wskaźnik ten wyniósł 5,2% PKB w 2002 r. Wkład tego sektora w GDP wynosi dla większości państw Europy 2–6% (rysunek 10.25). Badacze wskazują jednocześnie na niestabilny charakter tego sektora, zależnego od zmiennej kondycji innych sektorów rynku.

Miarą znaczenia tego sektora w danym kraju może być procent zatrudnionych w nim osób (w Polsce 1,7%) oraz procent studentów studiujących na kierunkach zapewniających w nim pracę (1%). W najbardziej pod tym względem rozwiniętych krajach, takich jak Holandia, Szwecja czy Finlandia, pierwszy wskaźnik osiąga poziom powyżej 3%. Drugi z tych wskaźników jest dla Polski najniższy w Europie, podczas gdy w takich krajach, jak Wielka Brytania, Finlandia czy Włochy osiąga poziom powyżej 5%, a w Irlandii powyżej 10%.

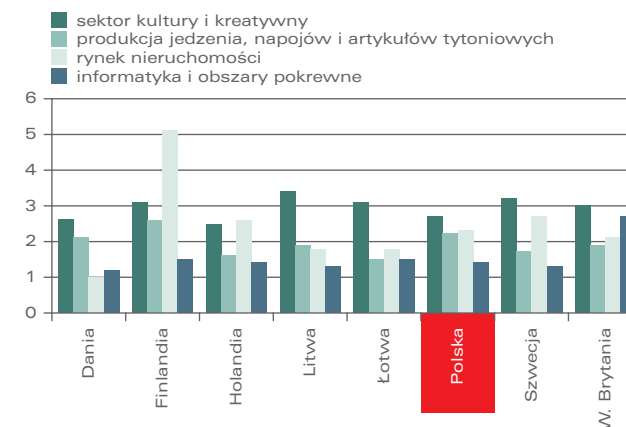
Rysunek 10.24. Zatrudnienie w kulturze, studenci kierunków artystycznych (UE27 i Polska)



Źródło: European Agenda for Culture.

Podstawowymi czynnikami warunkującymi wzrost gospodarki kreatywnej są: rozwój technologii cyfrowych zwiększający popyt zarówno na treści, jak i na innowacje technologiczne; zmiana stylów życia i wzrost czasu na konsumpcję dóbr kultury oraz rozwój turystyki. Kultura lokalna jest istotnym czynnikiem zwiększającym atrakcyjność turystyczną regionu, a wkład sektora turystycznego w PKB szacuje się w skali europejskiej na nawet 11%.

Rysunek 10.25. Wkład sektora kreatywnego w PKB, w porównaniu z innymi sektorami gospodarki (w % PKB)



Źródło: KEA European Affairs, *Economy of Culture in Europe*, za: UNESCO, *Creative Economy Report 2008*.

Kultura jest nie tylko zasobem o istotnej funkcji ekonomicznej (która w Polsce nie jest dostatecznie doceniona) – w skali lokalnej może mieć istotne skutki społeczne związane z jakością życia i poczuciem dobrostanu.

Koncepcja kreatywności jako istotnego czynnika dla społeczeństw i gospodarki pozwala szerzej ująć kwestię innowacyjności jako uwarunkowanej kulturowo – a nie tylko zależnej od nakładów na B&R. Innowacyjność jest istotna nie tylko dla gospodarki – w czasach ciągłej i nagłej zmiany odgrywa ważną rolę również w sferze społecznej czy politycznej. Zapewnienie potencjału kreatywnego wymaga ogólnej aktywności kulturowej i szacunku dla określonych wartości związanych na przykład z samoekspresją. To gwarantuje przede wszystkim edukacja wspierająca innowacyjność i kreatywność uczniów.

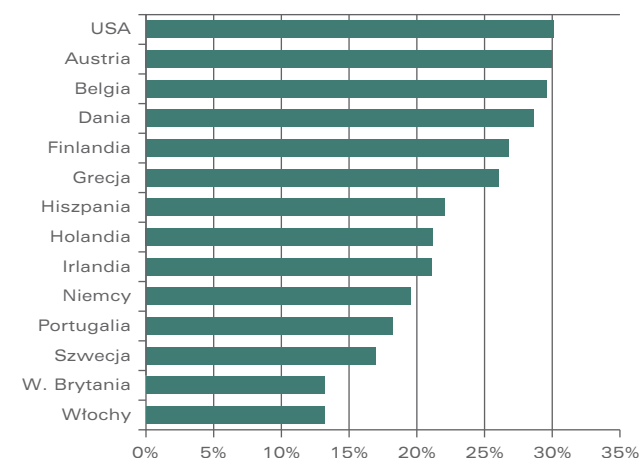
Kreatywność ma z jednej strony charakter globalny – opiera się na przepływach treści, trendów oraz twórców. Z drugiej strony lokalny charakter produkcji kulturowej oraz wydajność klastrów kultury – w których liczne firmy z sektora kreatywnego są skupione na niewielkim obszarze – oznaczają, że duże miasta stanowią optymalne środowisko dla rozwoju gospodarki kreatywnej. Potencjał kreatywny jest dzisiaj równie istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój metropolii co ich położenie, dostępność komunikacyjna czy obecność zasobów naturalnych. Znaczenie tego czynnika podkreśla koncepcja „miasta kreatywnego”, według której stymulacja przemysłów kulturowych wiąże się ze wsparciem ogólnej kreatywności mieszkańców. Wypracowywane od lat 90. XX w. strategie rozwoju kreatywności są w niektórych miastach globalnych – na przykład w Londynie, Amsterdamie czy Hongkongu – ważnym elementem strategii wzrostu miasta. Natężenie produkcji kreatywnej ma również wymiar symboliczny i determinuje wizerunek miasta jako przestrzeni kreatywnej.

Potencjał kreatywny zależy od obecności wysoce mobilnej klasy kreatywnej – tak Richard Florida nazwał pracowników w zawodach, które wymagają umiejętności rozwiązywania złożonych problemów, wymagają wyso-

kiego poziomu edukacji oraz kapitału ludzkiego. Klasa ta obejmuje artystów i projektantów, dziennikarzy i architektów, naukowców i inżynierów, a także przedstawicieli innych wolnych zawodów. Koncepcja klasy kreatywnej kładzie nacisk na ludzi jako kluczowy zasób w gospodarce opartej na kreatywności. Jej członkowie wybierają miejsca zamieszkania wyróżniające się ze względu na: jakość instytucji wiedzy, w tym szczególnie sektora high-tech (uniwersytety, firmy innowacyjne); poziom sektora usługowego decydującego o jakości oraz atrakcyjności życia (w tym usług lifestyle'owych); tolerancyjność i różnorodność. O powodzeniu takich miast i regionów decydują więc także miękkie czynniki związane z ich charakterem oraz intensywnością lokalnego życia kulturalnego.

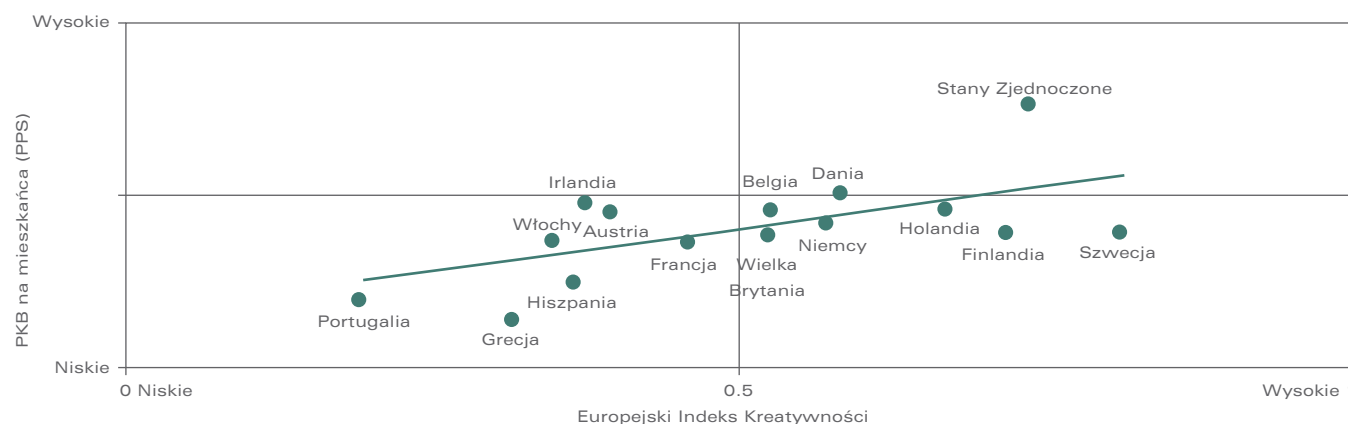
Koncepcja klasy kreatywnej jako kluczowego zasobu dla gospodarki wskazuje również na znaczenie edukacji nastawionej na rozwój indywidualnej kreatywności od najwcześniejszych lat. Edukacja taka powinna promować autonomię ucznia, zdolność do twórczego i krytycznego myślenia oraz umiejętność pracy grupowej. W następnych dekadach będzie także rosło znaczenie kreatywności jako cechy niezbędnej do funkcjonowania w zmiennej i nieprzewidywalnej rzeczywistości.

Rysunek 10.26. Zawody kreatywne jako procent wszystkich zatrudnionych



R. Florida, I. Tinagli, *Europe in the Creative Age*, Demos, London 2004.

Rysunek 10.27. Związek kreatywności z PKB



R. Florida, I. Tinagli, *Europe in the Creative Age*, Demos, London 2004.

Uczestnictwo w kulturze

Nowe technologie zmieniają kanały dotarcia do kultury i sposoby uczestnictwa w niej, z pasywnego odbioru na świadomą selekcję i wybór. W perspektywie 20 lat osoby biernie uczestniczące w kulturze poprzez jednokierunkowe kanały medialne będą postrzegane jako społecznie wykluczone.

Udział wydatków na rekreację i kulturę w budżetach konsumpcyjnych gospodarstw domowych zmalał w ostatnich latach o jeden punkt procentowy w porównaniu z końcem lat 90. XX w. i wynosił w 2006 r. średnio 7,3% – o 2,1% mniej niż średnia europejska (rysunek 10.29). Wyniki europejskiego Household Budget Survey 2005 również wskazują na mniejsze wydatki Polaków w stosunku do średniej: 6,3% przy średniej 8,4%. Uczestnictwo w kulturze obejmuje również wydatki na łączność, które stanowiły 4,8% wszystkich wydatków (przy średniej UE27 3,3%) – różnica wynika z wysokich cen usług telekomunikacyjnych w Polsce. Według badań Eurostatu deklarowane przez Polaków uczestnictwo w kulturze jest niewiele niższe niż średnia europejska, a w wypadku korzystania z bibliotek oraz uczestnictwa zapośredniczonego przez telewizję bądź radio nieco wyższe (rysunek 10.28).

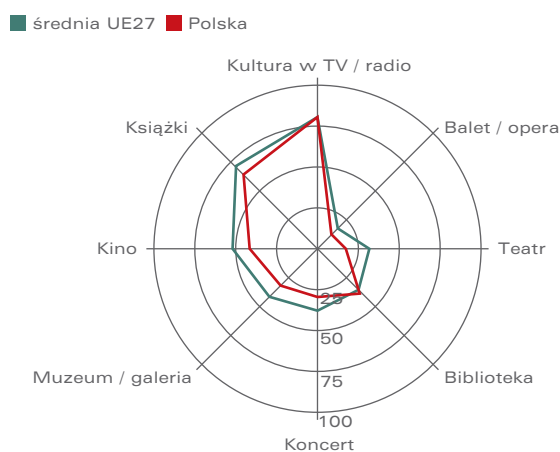
Oglądanie telewizji jest nadal najpopularniejszą formą uczestnictwa w kulturze. Około 30% Polaków ogląda telewizję ponad 3 godziny dziennie, 25% przez 2–3 godziny, a 40% do 2 godzin. Jedynie niecałe 3% Polaków w ogóle nie ogląda telewizji. Jednak analizy wyposażenia gospodarstw domowych ukazują trwającą wymianę technologii zapewniających uczestnictwo w kulturze. Rośnie grupa osób, dla których równie istotnym lub najważniejszym medium są Internet i inne technologie cyfrowe (rośnie na przykład popularność i znaczenie gier komputerowych jako formy kulturowej). Jak pokazuje „Diagnoza społeczna 2007”, wśród osób korzystających (nawet rzadko) z komputera lub Internetu, kilkanaście procent mniej ogląda intensywnie telewizję (ponad dwie godziny dziennie). Uczestnictwo w kulturze poprzez media cyfrowe jest bardziej zindywidualizowane i zróżnicowane, rośnie znaczenie nisz

kulturowych oraz interaktywnych form uczestnictwa. Jednocześnie komputer z Internetem częściowo zastępuje telewizor jako kanał dystrybucji treści audiowizualnych – 20% Polaków deklaruje, że ogląda filmy ściągnięte z Internetu.

Nierówny dostęp i nierówne kompetencje prowadzą do narastania innych nierówności. W gospodarstwach uboższych oglądanie telewizji jest podstawową i często jedyną formą uczestnictwa. W gospodarstwach bardziej zamożnych telewizji

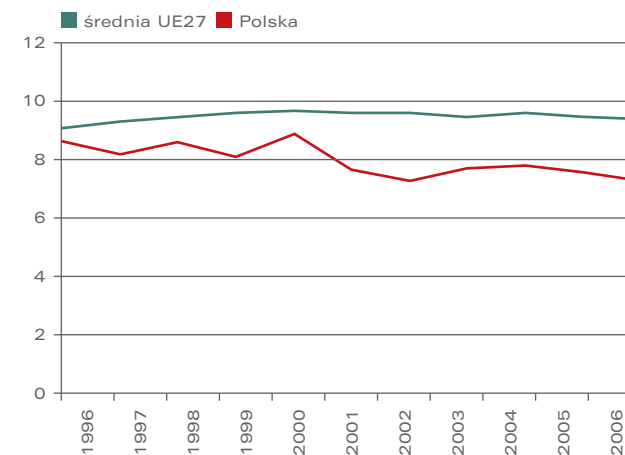
ogląda się mniej, oferta kulturalna jest bardziej zróżnicowana, a przede wszystkim rośnie korzystanie z Internetu. Różnicujące się formy uczestnictwa w kulturze przekładają się na indywidualną kreatywność, zaangażowanie czy poczucie sprawczości. W perspektywie dwudziestu lat osoby biernie uczestniczące w kulturze poprzez jednokierunkowe kanały medialne będą postrzegane jako społecznie wykluczone (więcej o „podziale cyfrowym” w Wyzwaniu 4).

Rysunek 10.28. Formy uczestnictwa w kulturze (% mieszkańców, 2007)



Źródło: Cultural economy and cultural activities in the EU27, Eurostat, 2007.

Rysunek 10.29. Wydatki gospodarstw na wypoczynek i kulturę (jako % wydatków konsumpcyjnych)



Źródło: Eurostat.

Niezbędny jest wzrost aktywności kulturowej

Aktywny udział w kulturze można traktować jako aspekt kapitału społecznego – aktywność taka jest formą współuczestnictwa w życiu publicznym.

Na tle innych krajów europejskich Polacy stosunkowo rzadko aktywnie uczestniczą w kulturze i tworzą. W 2007 r. aż 62% Polaków zadeklarowało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy nie uczestniczyło ani raz w działalności artystycznej dowolnego rodzaju. Jest to trzeci najwyższy wskaźnik w Europie; dla porównania średnia europejska wynosi 38%, a w niektórych krajach wskaźnik ten wynosi jedynie kilkanaście procent.

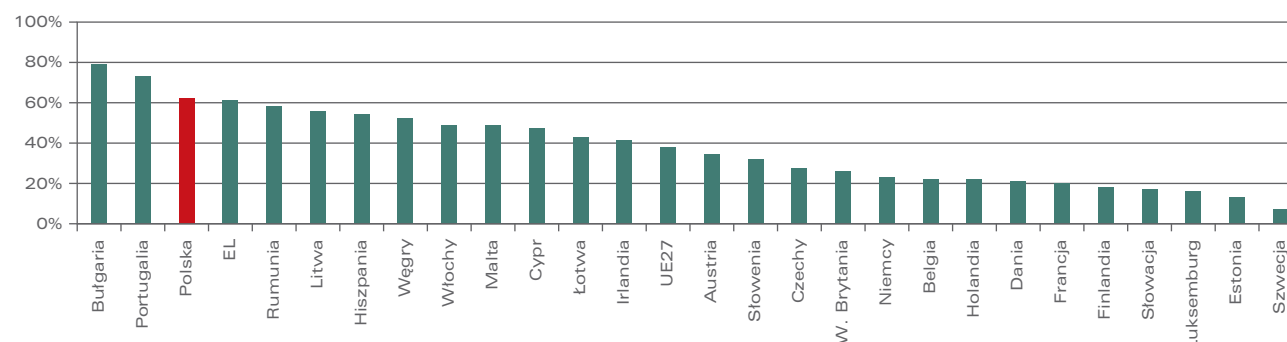
Technologie cyfrowe tworzą nowe szanse aktywnego uczestnictwa. Amatorzy wyposażeni w tanie, cyfrowe urządzenia mogą dzisiaj tworzyć formy medialne do niedawna zarezerwowane dla profesjonalistów korzystających z kosztownego sprzętu: filmy, nagrania muzyczne czy gry komputerowe. Przykładowo kamerę wideo posiada kilka procent Polaków (6,2% w 2005 r.), a dużo więcej osób ma dostęp do kamer sieciowych lub w telefonach komórkowych. Jednak z możliwości technologii cyfrowych korzysta stosunkowo niewielki procent Polaków – w 2007 r. 23% internautów deklarowało, że kiedykolwiek tworzyło i publikowało w Internecie jakąś własną twórczość, a 8% internautów, że robi to regularnie (o 4% więcej niż w 2005 r.).

Należy oczekiwać, że za dwadzieścia lat pokolenia osób wychowane w kontakcie z mediami interaktywnymi będą dużo aktywniej uczestniczyć w kulturze. Polityka kulturalna państwa powinna promować aktywne formy uczestnictwa, zwłaszcza umożliwiane przez technologie cyfrowe – w tym celu system edukacyjny musi uczyć kompetencji medialnych innych niż umiejętność czytania i pisanie.

Zachodzące przemiany uczestnictwa w kulturze stanowią również wyzwanie dla regulacji kultury przez system własności intelektualnej. Obecnie obowiązujące prawo, stworzone na miarę kultury zdominowanej przez masowe media nadawcze, nie reguluje odpowiednio kultury cyfrowej, w której zwiększyła się liczba twórców oraz kanałów i form uczestnictwa. Także kształt infrastruktury medialnej może w dłuższej perspektywie ograniczyć uczestnictwo. Na przykład typowa usługa dostępu do Internetu pozwala dziś na dużo szybsze ściąganie treści niż ich wysyłanie – wspierając strukturalnie bierne, a nie aktywne postawy kulturowe.

Rosnące w przyszłości znaczenie oddolnej kreatywności czy tworzonej wspólnie wiedzy wymagają nowego podejścia do własności intelektualnej, łączącego ideę zastrzegania własnych praw z koncepcją dobra wspólnego i wzajemnego korzystania z twórczości. W najbliższych dwóch dekadach dojdzie do wypracowania nowego modelu tworzenia i dystrybucji kultury znacząco odmiennego od modelu z XX wieku. Ten model będzie odzwierciedlał nowy stosunek do dostępności i korzystania z wiedzy czy kultury, charakterystyczny dla pokoleń cyfrowych.

Rysunek 10.30. Procent osób nieuczestniczących aktywnie w kulturze



Źródło: Special Eurobarometer 278: European Cultural Values (2007).

Przemiany społeczne i technologiczne będą powodować wzrost znaczenia sieci łączących jednostki

Sieci społeczne skupione wokół jednostek, zastępujące grupy społeczne, mogą również być źródłem kapitału społecznego.

Zachodzący w ostatnich dekadach proces indywidualizacji, w połączeniu z upowszechnieniem nowych technologii komunikacyjnych, powoduje wzrost znaczenia sieci społecznych jako podstawowych form organizacji, form uzupełniających grupy społeczne. W perspektywie dwudziestu lat należy założyć znaczące usieciowienie społeczeństwa.

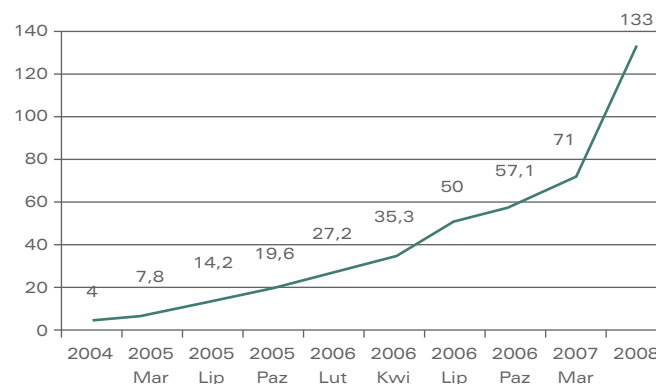
Struktury sieciowe są obecne na wszystkich poziomach życia społecznego – usieciowienie społeczeństwa jest w szczególności faktem na poziomie relacji międzyludzkich. Sieci społeczne nie są zjawiskiem nowym – jednak dopiero od niedawna sieciowe technologie komunikacyjne wspierają i wzmacniają sieci przebiegające na wskroś grup społecznych. Usieciowienie oznacza w pierwszej kolejności przemianę wzorców komunikowania się – a ta pociąga za sobą zmianę więzi społecznych.

Zachodzące w ostatnich dekadach przemiany w sferze mediów doprowadziły do powstania licznych poziomych kanałów komunikacyjnych, które uzupełniły komunikację pionową, opartą na masowych mediach nadawczych i typową dla XX-wiecznego społeczeństwa przemysłowego. Jak twierdzi Manuel Castells, mamy dziś do czynienia z „masową komunikacją indywidualną” opartą na technologiach cyfrowych: są to rozmowy telefoniczne i SMSy, poczta elektroniczna i telefonia internetowa, czaty i fora internetowe oraz prywatne publikacje sieciowe – na przykład blogi. Komunikacja taka nie wymaga dużych nakładów środków i jest dostępna także dla jednostek, a jej zasięg i efektywność są porównywalne z zasięgiem i efektywnością pionowych kanałów komunikacji. Innymi słowy, poszerza się i demokratyzuje krąg jednostek zdolnych uczestniczyć w procesach komunikacyjnych. Wcześniej opisaliśmy wpływ tej demokratyzacji na aktywność kulturową – tutaj

skupimy się na komunikacji międzyludzkiej jako podstawie więzi społecznych.

Powstanie sieci masowej komunikacji indywidualnej rewolucjonizuje debatę publiczną. Jej pierwsza przemiana nastąpiła wraz z nastaniem mediów masowych, co przeniósł ją poza sferę instytucji politycznych, w przestrzeń medialną. Obecne przemiany komunikacji społecznej powodują kolejne przesunięcie. Dzisiaj debata publiczna nie toczy się wyłącznie między ograniczoną liczbą profesjonalnych źródeł medialnych – uległa rozszerzeniu na jednostki zdolne komunikować się masowo za pomocą mediów cyfrowych. Przemianę widać na przykładzie blogów (rysunek 10.31),

Rysunek 10.31. Liczba blogów na świecie 2004–2007



Źródło: Technorati 2008.

których suma stanowi przestrzeń debaty łączącej cechy publiczne i prywatne. Media cyfrowe mogą być też narzędziem mobilizacji politycznej inicjowanej zarówno przez ruchy społeczne, jak i przez uczestników zinstytucjonalizowanego procesu politycznego. Już dziś istnieją pierwsze przykłady istotnej roli nowych mediów w polityce – takie jak wybory prezydenckie w USA w 2008 r. Według badań Pew Research Center, Internet stanowił w jej trakcie najistotniejsze źródło informacji dla osób w wieku 18–29 lat. Wymieniło je 42% osób, a dla 27% ważnym źródłem informacji były serwisy społecznościowe. Ogólnie rzecz biorąc, Internet stanowi dla osób w wieku 18–29 lat już równie istotne źródło informacji, co telewizja.

Usieciowienie jest obecnie ostatnim etapem otwierania się relacji społecznych – które rozpoczęło się wraz z rewolucjami transportowymi umożliwiającymi kontakt społecznościom wcześniej odizolowanym geograficznie. Obserwujemy osłabienie tradycyjnych grup, takich jak gospodarstwo domowe czy społeczności lokalna – przy rosnącym znaczeniu sieci społecznych przebiegających między jednostkami. W nadchodzących latach społeczności będą coraz częściej wyznaczone przez wspólne zainteresowania, a ich zasięg będzie ponadlokalny lub wręcz globalny. W skupionych wokół jednostek „prywatnych społecznościach” relacje sieciowe będą zapewniać jednostkom wsparcie, socjalizację, informacje, tożsamość i poczucie przynależności.

Wrz z usieciowieniem relacji społecznych rośnie znaczenie sieciowego kapitału społecznego. Kapitał ten jest generowany w dużo bardziej rozległych i otwartych sieciach relacji społecznych niż dotychczas. Jednocześnie jest on dużo bardziej dynamiczny – zamiast w relatywnie stabilnej społeczności, jednostka uczestniczy w zmieniającej się strukturze sieciowej, a kapitał jest budowany w kontekście zmieniających się osób, relacji i sieci społecznych.

Kapitał społeczny a wyzwania strategiczne Polska 2030

Wzrost kapitału społecznego w Polsce jest wyzwaniem samym w sobie, jednak jego poszczególne elementy (m.in. zaufanie, troska o dobro wspólne, wartości i postawy, debata publiczna) są istotne dla wszystkich pozostałych wyzwań rozwojowych opisanych w raporcie Polska 2030. Zmiany niezbędne do wytworzenia się w polskim społeczeństwie kapitału rozwoju są również niezbędne z punktu widzenia sprostania wszystkim dziesięciu wyzwaniom wskazanym w raporcie Polska 2030.

Nie można działać na rzecz wzmocnienia kapitału społecznego, nie biorąc pod uwagę uwarunkowań makroekonomicznych, demograficznych, rynku pracy czy rozwoju regionalnego. Wszystkie czynniki wpływające na zmianę sytuacji w tych sferach wpływają także na poziom kapitału społecznego w Polsce, a jednocześnie kapitał społeczny wpływa na to, jak funkcjonują te sfery i czy dylemat określony w każdym z wyzwań uda się skutecznie rozwiązać.

Kapitał społeczny jest pojęciem normatywnym i w tym sensie można go mierzyć i opisywać za pomocą wskaźników i pojęć charakterystycznych także dla innych wyzwań stojących przed Polską w najbliższych 20 latach. Aby dokonać podsumowania, niezbędne jest odnalezienie elementów wspólnych decydujących o kształcie i jakości kapitału społecznego w Polsce.

Poniżej określono więc sfery, w których kapitał społeczny można definiować i opisywać oraz wskazywać cechy wspólne dla wszystkich wyzwań opisanych w raporcie Polska 2030.

ZAUFANIE

Poziom zaufania jest istotnym elementem składowym kapitału społecznego. Składa się na nie zarówno zaufanie ludzi do siebie nawzajem, jak i zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Co więcej, zaufanie musi być obustronne. W tym sensie istotne jest również „zaufanie” instytucji administracji

publicznej do obywateli, gdyż z relacji między państwem a obywatelem wynika, jaki model państwa przyjęto w danym kraju. Jeżeli zaufania brakuje, wtedy instytucje mogą nabierać opresyjnego charakteru, a zakres swobody działania i odpowiedzialności jednostki jest bardzo niewielki. Zaufanie jest również niezbędnym elementem wolnego rynku i obrotu gospodarczego. Stanowi podstawę systemu finansowego i relacji między podmiotami gospodarczymi a konsumentami. Bez zaufania nie byłyby możliwe zawieranie umów i wymiana handlowa. Dlatego wysoki poziom kapitału społecznego jest tak ważny dla pierwszego wyzwania opisanego w tym raporcie – stabilnego, wysokiego wzrostu gospodarczego. Zaufanie stanowi także podstawę likwidacji szarej strefy na rynku pracy, która jest dużym problemem opisanym w Wyzwaniu 3 dotyczącym wysokiej aktywności zawodowej i adaptacyjności zasobów pracy. Jest także podstawą współpracy między nauką a biznesem i postępu technologicznego. Niski poziom zaufania między sektorem nauki a przemysłem powoduje, że przedsiębiorcy nie korzystają z innowacji tworzonych w nauce, a poziom nauk technicznych w Polsce pozostaje relatywnie niski. Dlatego zaufanie stanowi także czynnik istotny dla rozwiązania problemów opisywanych w Wyzwaniu 6 mówiącym o gospodarce opartej na wiedzy i o rozwoju kapitału intelektualnego. Zaufanie w końcu jest czynnikiem umożliwiającym funkcjonowanie państwa w tradycyjnym sensie – jako umowy społecznej. Bez zaufa-

nia obywateli do instytucji publicznych nie byłoby możliwe działanie państwa, funkcjonowanie rządu, systemu ochrony zdrowia, systemu edukacji czy sądów powszechnych. Zgodnie z klasyczną definicją umowy społecznej obywatele cedują część odpowiedzialności za swój los na rzecz państwa, w którym pokładają nadzieję, że będzie skutecznie rozwiązywać ich problemy. Jeżeli instytucje takiego państwa nie działają sprawnie i właściwie, to wpływa to na sposób zachowania się ludzi. Zła, słaba infrastruktura instytucjonalna wykrzywia ludzkie zachowania. W Polsce jest to szczególnie ważne, bo prawie 40 lat PRL spowodowało, że część Polaków jest bierna i ma ogromne oczekiwania wobec państwa, które ich zdaniem powinno być państwem opiekuńczym, gwarantować minimum socjalne i społeczne umożliwiające funkcjonowanie w społeczeństwie. Dlatego zaufanie stanowi podstawowy składnik funkcjonowania sprawnego państwa, o którym mowa w Wyzwaniu 9.

DEBATA PUBLICZNA

Poziom debaty publicznej w Polsce jest niski. Wynika to zarówno ze sposobu działania współczesnych mediów, słabości dziennikarstwa obywatelskiego, jak i ze słabości polskich elit i z braku konsensu co do strategicznych kierunków, w których Polska powinna podążać. Elementem tej niskiej jakości debaty publicznej jest dialog społeczny, który partnerzy społeczni traktują jako widowisko, a nie

Kapitał społeczny a wyzwania strategiczne Polska 2030

próbę komunikacji. Dialog społeczny w Polsce ma charakter inscenizacyjny, fasadowy i nie jest metodą skutecznego kanalizowania konfliktów społecznych. Obok dialogu społecznego drugim ważnym składnikiem debaty publicznej jest dialog obywatelski, w którym uczestniczą nie tylko pracodawcy i pracownicy, ale przede wszystkim organizacje pozarządowe reprezentujące obywateli. Dialog obywatelski dotyczy nie tylko kwestii rynku pracy czy warunków zatrudnienia, ale także funkcjonowania państwa, służby zdrowia itd. Wysokiej jakości i skuteczności dialog społeczny i obywatelski dowodzi wysokiego poziomu kapitału społecznego. W Polsce dialog obywatelski oraz konsultacje społeczne są ograniczone do minimum. Traktuje o tym część Wyzwania 9.

Deбата publiczna powinna toczyć się wokół każdego z wyzwań przedstawionych w raporcie Polska 2030. W obecnym dyskursie publicznym jednakże większość poruszanych przez nas kwestii istotnych z punktu widzenia długofalowego rozwoju kraju pozostaje poza głównym nurtem debaty bądź w ogóle nie znajduje w niej miejsca. **Naszą ambicją jest, by takie kwestie, jak bezpieczeństwo energetyczne i klimatyczne, konwergencja regionalna, usprawnianie działania państwa czy rozwój kapitału społecznego stały się istotną częścią polskiej debaty publicznej.**

DOBRO WSPÓLNE

Z punktu widzenia kapitału społecznego troska o dobro wspólne należy do podstawowych elementów decydujących o wartości tego kapitału. Brakuje w Polsce gradacji

między „moim” a „państwowym”. Mówiąc inaczej – obywatele próbują zagarnąć jak najwięcej do „naszego” (moje i mojej wspólnoty), odbierając państwu. Jest to gra o sumie zerowej, bo wtedy tracą inni. Gdy zaś traktujemy coś jako „nie moje”, to natychmiast pozostawiamy to samemu sobie. Między „moim” a „państwowym” nie ma tego, co powinno być „nasze”, wspólne. W tym sensie pojęcie dobra wspólnego – np. troska o stan środowiska, zasoby naturalne, przestrzeń publiczną w miastach jest minimalna. Brakuje poczucia odpowiedzialności. Świadczy to o niskim poziomie kapitału społecznego, który łączyłby różne wspólnoty i społeczności w wymiarze lokalnym. To także spuścizna po poprzednim ustroju. Widać to przede wszystkim w wyzwaniach piątym – bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne – i siódmym – solidarność i konwergencja regionalna.

PRZESTRZEŃ PUBLICZNA

Z poczuciem odpowiedzialności za dobro wspólne nierozdzielnie łączy się kwestia kształtowania przestrzeni publicznej w Polsce, i to zarówno w wymiarze przestrzennym, realnym, jak i wirtualnym czy medialnym. Sposób zagospodarowania przestrzeni publicznej, otwarcie dla obywateli i wspólne jej kształtowanie jest wyznacznikiem kapitału społecznego. Tymczasem, jak wynika z Wyzwania 7 – dotyczącego solidarności regionalnej – przestrzeń publiczna nie jest zagospodarowana. Nie powstają plany zagospodarowania przestrzennego gmin, co powoduje dodatkowe problemy np. z inwestycjami. Groźne osiedli, wysokie płoty w małych miasteczkach oddzielające ogrody i posesje od siebie, brak placów i miejsc publicznych,

w których mieszkańcy mogliby wspólnie spędzać czas, jest cechą charakterystyczną współczesnych polskich miast.

WARTOŚCI I TOŻSAMOŚĆ OBYWATELI

W Wyzwaniu 10 poruszane są kwestie wartości i postaw Polaków. Kapitał społeczny – adaptacyjny i przetrwania – wymaga uzupełnienia o kapitał rozwoju oparty na wartościach postmaterialistycznych: otwartości na zmiany, indywidualizmie. W wyzwaniach m.in. 3 (wysoka aktywność zawodowa i adaptacyjność zasobów pracy) oraz 5 (bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne) istotne są wartości i postawy obywateli. Rynek pracy będzie zdrowszy, jeżeli zatrudnienie będzie elastyczne, uzyskane zostanie poparcie np. dla nowego systemu emerytalnego. Z kolei bezpieczeństwo klimatyczne i energetyczne zależy w dużej mierze także od indywidualnych postaw jednostek (oszczędzanie energii i wody, segregowanie śmieci). Podsumowując: wartości i postawy kluczowe dla wytworzenia się w polskim społeczeństwie kapitału rozwoju są istotne z punktu widzenia sprostania wszystkim dziesięciu wyzwaniom wskazanym w raporcie Polska 2030.

Wzrost kapitału społecznego – rekomendacje

Wzrost kapitału społecznego w nadchodzących dekadach wymaga jednoczesnego stymulowania wzrostu wzajemnego zaufania, naprawy infrastruktury instytucjonalnej państwa, zwiększenia troski o dobro wspólne, poprawy jakości przestrzeni i debaty publicznej, wspierania aktywności obywatelskiej – indywidualnej oraz zinstytucjonalizowanej – oraz zwiększenia roli potencjału kreatywnego i intelektualnego.

Edukacja jest najważniejszym i podstawowym warunkiem wzrostu i przemian kapitału społecznego w nadchodzących dekadach. Po pierwsze, nauczanie powinno od najwcześniejszych lat obejmować edukację obywatelską: zachęcać do aktywności społecznej, uczyć współpracy i działania na rzecz wspólnego dobra. Po drugie, system edukacyjny musi być nastawiony na krzewienie indywidualnej kreatywności i innowacyjności uczniów. Szkoły należy zreformować w kierunku uczenia samodzielności i elastyczności w myśleniu, zachęcania do bycia twórczym oraz promowania wspólnej, zbiorowej pracy uczniów.

Wzmocnienie kapitału społecznego w Polsce jest również niezbędne do pobudzenia Polski lokalnej, która stanowi tkankę łączną między napędzającymi rozwój metropoliami a społecznościami małych miasteczek i wsi. Jest niezbędne do stworzenia warunków realizacji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju w kierunku *welfare society*, które obejmie wszystkie grupy społeczne, ale nie na zasadach prostego egalitaryzmu.

Częściowe wykonanie zadań związanych z budową kapitału rozwojowego stanowią działania rekomendowane we wcześniejszych wyzwaniach, a odnoszące się do synergicznych obszarów opisanych na poprzednich stronach. Jednocześnie identyfikujemy następujące rekomendacje bezpośrednio dotyczące obszarów omówionych w tym wyzwaniu.

Wzrost zaufania do instytucji publicznych, aktywności obywatelskiej oraz współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi wymaga:

1. Konsekwentnej i pełnej realizacji przyjętej w Konstytucji zasady subsydiarności. Państwo nie powinno blokować oddolnych inicjatyw, a tam gdzie to jest możliwe, wspierać je, tak jak to czyni działający już Fundusz Inicjatyw Obywatelskich;
2. Wzmocnienia relacji samorząd – społeczeństwo obywatelskie poprzez przygotowanie planów współpracy przewidujących wspólne działania w perspektywie wieloletniej i określającej cele oraz wskaźniki tej współpracy. Elementem do wykorzystania mogą być wprowadzone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pomysły inicjatywy lokalnej oraz partnerstwa publiczno-społecznego. Zakładamy przy tym, że w administracji publicznej to samorządy potrafią najskuteczniej współpracować z organizacjami pozarządowymi, realizując zadania z zakresu np. pomocy społecznej, edukacji czy ochrony zdrowia;

Wzrost kapitału społecznego – rekomendacje

3. Decentralizacji zasad podejmowania decyzji o finansowaniu zadań państwa i samorządów, zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych (dzięki ułatwieniu realizacji zadań zleconych) i coraz szybszego i pełniejszego przekazywania środków z budżetu centralnego do samorządów gminnych;
4. Zapewnienia wsparcia agend rządowych dla samorządów, zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz dialogu społecznego opartego na partnerstwie wszystkich uczestników tego procesu.
5. Wzmocnienia roli konsultacji społecznych i obywatelskich na poziomie administracji centralnej i samorządowej – z czym wiąże się konieczność zagwarantowania możliwie pełnego dostępu do informacji publicznej;
6. Stworzenia prawa regulującego funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w taki sposób, by zachęcało do aktywności i ułatwiało tworzenie

instytucji. Należy ograniczyć rozdawnicze funkcje państwa jako dysponenta przywilejów, a stabilne i przewidywalne prawo uzupełniać w szybkim czasie o przepisy ułatwiające zrzeszanie się organizacji oraz budowanie kapitałów żelaznych. Zrzeszenia fundacji i stowarzyszeń mogą działać na rzecz instytucjonalnego wzmocnienia trzeciego sektora. Dobrym wzorem do naśladowania może być amerykański National Endowment for Democracy, a także wzory brytyjskie;

7. Powołania funduszy regionalnych, których zadaniem będzie wspieranie organizacji pozarządowych – podejmowanie działań nastawionych na instytucjonalizację trzeciego sektora zwiększy rolę organizacji w zakresie stanowienia prawa i podejmowania decyzji o losach państwa.

Rozwój trzeciego sektora wymaga:

8. Opracowania kompleksowej, wieloletniej strategii wsparcia społeczeństwa obywatelskiego – obejmującej zarówno długofalowe działania instytucjonalne

i systemowe, jak i mechanizmy punktowo i w krótkim terminie stymulujące rozwój aktywności obywatelskiej, zaufania i troski o dobro wspólne.

9. Wprowadzenia nowej metody koordynowania wsparcia dla organizacji pozarządowych zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i samorządowej.
10. Udzielenia zintegrowanego wsparcia informacyjnego, doradczego oraz szkoleniowego dla samorządów lokalnych w przygotowywaniu wieloletnich programów współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Wsparcia takiego mogłoby udzielać dedykowane centrum rozwoju kapitału społecznego finansowane projektowo i zarządzane przez wybraną organizację pozarządową we współpracy z sektorem publicznym.

Z uwagi na szeroko pojęte dobro wspólne (obejmujące zarówno przestrzeń, jak i debatę publiczną) oraz wspieranie troski społeczeństwa o nie należy:

11. Poświęcić debatę publiczną kluczowym wyzwaniom oraz dylematom polityki rozwojowej państwa i na równi angażować wszystkich interesariuszy, tak by sprzyjało to wzrostowi wzajemnego zaufania ludzi do siebie oraz obywateli do infrastruktury instytucjonalnej państwa. Taka jakość debaty pozwoli zamienić nieumiejętne i jednostronne komunikowanie przez rząd celów, strategii i działań, a przez obywateli niepewności, frustracji i lęków, w dialog społeczny. Dialog ten wytworzy zrozumiały dla wszystkich obywateli (tych wygrywających na modernizacji i tych, którzy borykają się z problemem umiejętności korzystania z kapitału rozwojowego) język opisu nowoczesnego świata oraz miejsca i roli w nim Polski.
12. Przededefiniować rolę mediów publicznych, tak by stały się one źródłem standardów w zakresie rzetelnej informacji, debaty publicznej, kultury wysokiej, promowania postaw i wartości spójnych z potrzebami kształtowania społecznego kapitału rozwojowego na miarę XXI w. Media publiczne powinny przy tym korzystać z możliwości oferowanych przez nowe kanały komunikacji – zwiększające interaktywność i zaangażowanie odbiorców.
13. Użytkować technologie teleinformatyczne jako przestrzeń debaty publicznej, by zapewnić jej szerszy

niż dotychczas zasięg oraz większe zaangażowanie wszystkich interesariuszy. Należy również wspierać komunikację opartą na technologiach cyfrowych, która sprzyja generowaniu kapitału społecznego. Zastosowanie technologii cyfrowych także w celu zapewnienia i zwiększenia dostępu do informacji publicznej podniesie poziom zaufania do instytucji państwowych i jakość debaty publicznej.

14. Wspierać kształtowanie przestrzeni publicznej za pośrednictwem odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego mających na uwadze tworzenie wspólnej, przyjaznej przestrzeni.
15. Wspierać rozwój niezależnych instytucji typu *think tank*, zdolnych inicjować i animować debatę publiczną, a także tworzyć diagnozy i rekomendacje dla interwencji publicznej. Pożądane jest wydzielenie funduszu grantowego na wzór funduszy finansujących badania naukowe, przeznaczanego na finansowanie projektów *pro publico bono* takich organizacji;

W celu wzmocnienia potencjału kreatywnego i kulturowego, stanowiącego ważny czynnik rozwoju społecznego i gospodarczego, należy:

16. Opracować kompleksową strategię rozwoju kultury traktującą kulturę jako ważny zasób **rozwojowy**

– inaczej niż tradycyjne podejście, które uważa ją za autonomiczną sferę o minimalnym znaczeniu gospodarczym. Strategia z jednej strony powinna obejmować sektor kreatywny – traktowany jako ważny element gospodarki, a z drugiej wspierać indywidualną kreatywność i innowacyjność. Rolę kreatywności należy uznać w kluczowych dokumentach strategicznych także spoza obszaru kultury.

17. Wspierać rozwój sektora kreatywnego, w którym kultura staje się katalizatorem wzrostu i podstawą tworzenia nowych miejsc pracy. Należy wzmocniać partnerstwo sektora kreatywnego z innymi sektorami – kreatywność jest w szczególności istotna dla rozwoju sektorów mediów i teleinformatycznego. Państwo powinno też wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa oraz indywidualnych przedsiębiorców w sektorze kreatywnym, organizując szkolenia z zakresu zarządzania i przedsiębiorczości oraz pomagając w pozyskiwaniu źródeł finansowania projektów. Wreszcie, należy promować polski sektor kreatywny za granicą jako element dyplomacji kulturalnej – zarówno tradycyjnie rozumiane gałęzie sztuki i kultury, jak i nowsze dyscypliny: architekturę czy wzornictwo przemysłowe.

Wzrost kapitału społecznego – rekomendacje

18. Wspierać rozwój indywidualnej, oddolnej kreatywności – stanowiącej cenny zasób indywidualny oraz zapewniającej siłę roboczą dla sektora kreatywnego. W tym celu należy zapewnić edukację kulturalną i medialną na wszystkich etapach nauczania (łącznie z nauczaniem ustawicznym i nieformalnym).
19. Zagwarantować dostępność dziedzictwa kulturowego jako ważnego elementu wspólnej tożsamości oraz cennego zasobu kreatywnego. Instytucje pamięci i kultury powinny być zobowiązane do udostępniania swoich zbiorów za pomocą technologii cyfrowych – przy zapewnieniu odpowiedniego finansowania na ten cel. Celem, w perspektywie 20 lat, powinna być cyfryzacja całości narodowego dziedzictwa kulturowego.
20. Zapewnić odpowiednią regulację produkcji i dystrybucji kultury poprzez system własności intelektualnej oraz regulację mediów i sektora

telekomunikacyjnego, tak by sprzyjały wzrostowi kreatywności. Celem powinny być: osiągnięcie równowagi między prawami twórców, odbiorców, producentów i wydawców; maksymalizacja swobody tworzenia i zysków (nie tylko ekonomicznych, ale też kulturowych i społecznych) oraz pełne korzystanie z możliwości oferowanych przez nowe media i technologie.

21. Wykorzystać potencjał kulturowy jako czynnik rozwoju regionów i metropolii. Zarówno firmy z sektora kreatywnego (a w szczególności klastry kreatywne), jak i kultura lokalna mogą stanowić czynnik wzrostu, przyciągać inwestycje i przedstawicieli klasy kreatywnej oraz podnosić jakość życia i atrakcyjność turystyczną miasta lub regionu.
22. Rozpocząć profesjonalne działania ukierunkowane na budowę wizerunku Polski za granicą spójnego z wizerunkiem (tożsamość, wartości) promowanym wewnątrz kraju, co sprzyałoby

pozytywnej identyfikacji obywateli polskich za granicą, ich identyfikacji z państwem i między sobą nawzajem. Działania takie są szczególnie istotne w dobie globalnej (wzmaganej dodatkowo w okresach kryzysu) konkurencji o kapitał i inwestycje.

Nowoczesny wizerunek Polski powinien opierać się na sprzężeniu dwóch filarów: historii sukcesu politycznego i ekonomicznego kraju jako lidera przemian Europy Środkowo-Wschodniej i jednej z największych gospodarek UE.

1. Czym jest ten dokument?

Raport Polska 2030 jest przede wszystkim próbą dokonania wielopłaszczyznowej diagnozy określającej miejsce, w którym nasz kraj znajduje się dwadzieścia lat po rozpoczęciu ustrojowych, społecznych i gospodarczych reform zainicjowanych wyborami czerwcowymi 1989 roku. Diagnoza ta nie ogranicza się jednak do spojrzenia w przeszłość, lecz przede wszystkim kieruje się w przyszłość, starając się określić te podstawowe dylematy rozwojowe stojące przed Polską u progu kolejnego dwudziestolecia, których rozstrzygnięcie będzie miało decydujący wpływ na to, w jakim miejscu znajdziemy się w 2030 roku.

Dokument ten jest więc z jednej strony próbą krytycznego podsumowania i wyciągnięcia wniosków z dorobku okresu transformacji w perspektywie jednego pokolenia wstecz. Z drugiej strony jest spojrzeniem w przyszłość, również w perspektywie jednego pokolenia i przedstawieniem tych zadań, które powinny stanowić cele dla Polski przez kolejne dwadzieścia lat. Z tego też względu raport zawiera nie tylko diagnozę, lecz także wynikający z niej zestaw rekomendacji w dziesięciu wyróżnionych obszarach. Wzajemnie się wspierając się i uzupełniając, tworzą one jednorodny obraz najważniejszych średnio- i długookresowych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską w 2009 roku, oferując jednocześnie spójną propozycję adekwatnych do tych wyzwań działań modernizacyjnych.

Raport Polska 2030 to przede wszystkim narzędzie współpracujące strategiczną orientację w rządzeniu krajem. Doceniamy i wspieramy dorobek projektów naukowych,

które jak Narodowy Program Foresight 2020, kreślą scenariusze na przyszłość w wybranych obszarach tematycznych, przyjmując jednocześnie nieco inną perspektywę metodologiczną. Raport Polska 2030, jako narzędzie strategiczne, łączy wieloaspektową, naukową analizę stanu obecnego i diagnozę wyzwań przyszłości ze wskazaniem adekwatnego do nich modelu rozwoju kraju i wytyczeniem takich kierunków działań, by model ten zrealizować.

W warstwie *stricte* formalnej Polska 2030 tworzy ramy dla Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – dokumentu, który, zgodnie z Planem Pracy Rady Ministrów, ma pełnić główną rolę w procesie projektowania, tworzenia i wdrażania interwencji publicznej służącej rozwojowi Polski w perspektywie wieloletniej. Tym samym raport, przyjmując długoterminowe podejście do projektowania polityki społeczno-gospodarczej, odpowiada na potrzebę orientacji strategicznej w rządzeniu.

Potrzeba przyjęcia takiej długofalowej perspektywy strategicznej jest szczególnie silna w czasie globalnego kryzysu gospodarczego. Kryzys będzie bowiem szansą dla tych państw, które zdołają pozytywnie wyróżnić się na tle światowej przeciętności zdolnością do adaptacji, modernizacji i reform, a zagrożeniem dla tych, które nie umieją poprawnie zidentyfikować własnych słabości i wyzwań przyszłości, uciekną w protekcjonizm oraz łatwą ekspansję fiskalno-monetarną. Dlatego też obecny światowy kryzys gospodarczy powinniśmy widzieć przede wszystkim jako szansę modernizacyjną dla Polski i dobre podłoże do zmian instytucjonalnych o wie-

loletnim horyzoncie oddziaływania. Oznacza to także, że nie ma sprzeczności między kształtowaniem wieloletniego projektu cywilizacyjnej przebudowy Polski, odpowiadającego na długookresowe wyzwania modernizacyjne, a krótkookresową polityką antykryzysową. Przeciwnie – działania antykryzysowe powinny być silnie zintegrowane z wieloletnim, strategicznym modelem rozwojowym.

2. W jakim punkcie jest Polska AD 2009?

Dwadzieścia lat temu, w 1989 roku, rozpoczął się w Polsce proces transformacji systemowej – zakrojony na wielką skalę projekt całkowitej przebudowy politycznego, społecznego i gospodarczego ustroju naszego kraju. Transformacja oznaczała przede wszystkim rekonstrukcję prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych ram demokratycznego i wolnego państwa zdemontowanych w okresie realnego socjalizmu. Jednocześnie była ona czasem wplatania Polski w sieć tych międzynarodowych powiązań politycznych, społecznych i gospodarczych, z której byliśmy przez kilkadziesiąt lat wyłączeni. Okres transformacji był więc przede wszystkim okresem przywracania Polakom normalności utraconej w ciągu niemal półwiecza funkcjonowania w autorytarnym systemie politycznym PRL i centralnie planowanej gospodarce realnego socjalizmu. Był to jednak także okres, w którym doszło do głębokich przekształceń gospodarczych i społecznych, w wyniku których po dwóch dekadach transformacji Polska jest zupełnie innym krajem, niż była na jej początku.

Zakres przemian, jaki dokonał się w latach 1989–2009, syntetycznie ujmując kilka liczb. Produkt krajowy brutto, który w przeliczeniu na jednego mieszkańca na początku okresu transformacji wynosił około 30% przeciętnego poziomu państw UE15, dziś jest bliski 55% tej wielkości. W tym samym czasie zagraniczna siła nabywcza przeciętnego wynagrodzenia w Polsce wzrosła niemal pięciokrotnie. Podobnie głębokie przemiany dotyczyły sfery społecznej. Za sprawą boomu edukacyjnego odsetek studiującej młodzieży zwiększył się w okresie 1990–2008 z 10 do 40%. Z kolei oczekiwane trwanie życia, które u schyłku PRL wynosiło ok. 71 lat i od wielu lat się nie wydłużało, dziś jest o niemal pięć lat dłuższe i nadal rośnie. Wreszcie, liczba wyjazdów zagranicznych Polaków, która w 1988 roku nie przekraczała 10 mln, dziś jest po-

nadpięciokrotnie większa. W ciągu ostatnich dwóch dekad Polska dokonała więc historycznie bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który choć nie przyniósł jednakich owoców wszystkim grupom obywateli, to jednak podniósł ogólny poziom dobrobytu społecznego i pozwolił na znaczne poszerzenie przestrzeni ich indywidualnej wolności i możliwości samorealizacji.

Transformacja systemowa odcisnęła się w jednoznacznie pozytywny sposób na poziomie życia zdecydowanej większości mieszkańców Polski, lecz jednocześnie doprowadziła do ujawnienia się zróżnicowanego potencjału poszczególnych jednostek, grup społecznych i regionów w korzystaniu z szans i możliwości, jakie stworzyła. Wysiłek reformatorski tego okresu, koncentrując się na rekonstrukcji demokratycznych instytucji, budowie zrębów gospodarki rynkowej oraz tworzeniu podstaw samorządności i społeczeństwa obywatelskiego, jedynie w niewielkim stopniu niwelował deficyty związane z nierównomiernością szans i możliwości osób mniej wykształconych, o gorszej kondycji zdrowotnej, niskich dochodach czy w zaawansowanym wieku. W zamian za to polityka społeczna państwa koncentrowała się – w ramach ograniczonych zasobów kraju stopniowo usuwającego nieefektywności gospodarki centralnie planowanej – na niwelowaniu skutków tych deficytów. Podobnie regiony o niższej od dziesięcioleci dynamice wzrostu, a więc przede wszystkim obszary nisko zurbanizowane i nieuprzemysłowione, były w okresie transformacji jedynie w ograniczonym stopniu wyposażane w instrumentarium umożliwiający im wytworzenie wewnętrznych szans rozwojowych, a przez to odpowiedź na możliwości otwierane przez transformację dla całego kraju.

Dziś, w 2009 roku, Polska jest zupełnie innym krajem niż dwie dekady wcześniej. Dorosło nowe pokolenie, którego całe życie upłynęło już w wolnej Polsce i które wiąże swoje ambicje życiowe

ze zglobalizowanym światem i zjednoczoną Europą. Dzięki zebraniu doświadczeń ostatniego dwudziestolecia oraz wejściu do Unii Europejskiej dysponujemy dziś większymi możliwościami prowadzenia wieloaspektowej polityki rozwoju niż w przeszłości. Tym samym czas transformacji ustrojowej dobiegł końca, a przed nami otwiera się zupełnie nowa faza rozwoju: czas modernizacji – podnoszenia długookresowej konkurencyjności w skali globalnej, a w rezultacie konsekwentnej budowy silnej międzynarodowej pozycji Polski jako pełnoprawnego członka klubu państw rozwiniętych.

Najbliższe dwudziestolecie będzie czasem nadganiania narosłych przez stulecia zapóźnień rozwojowych wobec Europy i Ameryki, a także budowy trwałych fundamentów pod dalszą przyszłość. Będzie także okresem, w którym spojrzenie polityki społeczno-gospodarczej na zagadnienia równości szans i możliwości, indywidualnej i zbiorowej wolności oraz tworzenia i wykorzystywania wewnętrznych potencjałów rozwojowych będzie musiało ulec przeobrażeniu. Jeśli odniesiemy na tym polu sukces, to w 2030 roku, a więc w perspektywie zaledwie jednego pokolenia, Polska stanie się krajem nowoczesnym, zamożnym, bezpiecznym, przyjaznym obywatelom, atrakcyjnym do życia, a także liczącym się na arenie europejskiej i światowej pod względem prestiżu oraz znaczenia politycznego i gospodarczego. Powodzenie okresu modernizacji oznaczać będzie, że Polska Anno Domini 2030 będzie silnym i dynamicznym państwem rozwiniętym – znajdzie się więc w sytuacji, w której nie była nigdy w całej swojej tysiącletniej historii.

Dwudziesta rocznica odrzucenia przez Polaków systemu komunistycznego w wyborach czerwcowych 1989 roku jest nie tylko właściwym momentem do podsumowań, lecz także okazją do spojrzenia w przyszłość i wytyczenia ścieżki naszego wieloletniego rozwoju.

3. Czego Polska potrzebuje dzisiaj?

Przyszłość zaczyna się dziś, a nie jutro. Nasz kraj potrzebuje jasnego określenia własnego modelu rozwoju – projektu cywilizacyjnego adekwatnego do wyzwań przyszłości. Decyzje, które teraz podejmujemy, a także działania, których zaniechamy, zaważą na miejscu, w którym znajdziemy się za pięć, dziesięć i dwadzieścia lat. Dlatego, jeśli chcemy zmierzyć się z wyzwaniami stojącymi przed Polską w najbliższych dwóch dekadach, już teraz – w 2009 roku – musimy zdefiniować dylematy, które są silnie zakorzenione w obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i będą określały nasze szanse i zagrożenia rozwojowe w następnym dwudziestoleciu. Musimy także osiągnąć porozumienie w zakresie podstawowych kierunków zmian prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, jakich powinniśmy dokonać, by Polska w tej perspektywie stała się krajem rozwiniętym. Jeśli tego nie uczynimy, grożą nam popadnięcie w dryf rozwojowy i zaprzepaszczenie otwierających się przed nami szans na modernizację, a tym samym utrata naszego potencjału.

Zagrożenie dryfem rozwojowym to przede wszystkim niebezpieczeństwo popadnięcia w bierność i zadowolenie z osiągnięć przeszłości w sytuacji, gdy przyszłość wymaga działania i adaptacji do zmian. To także niechęć do krytycznej analizy własnych i cudzych doświadczeń oraz do wyciągnięcia z nich wniosków na przyszłość. Uleganie dryfowi rozwojowemu oznacza rezygnację ze strategii rządzenia opartej na racjonalnych przesłankach i na dorobku nauki na rzecz rządów przypadku i podporządkowywania celów politykialendarzowi wyborczemu oraz badaniom opinii społecznej. W okresach

koniunktury dryf oznacza konsumowanie owoców wzrostu, a w czasie dekonunktury wiąże się z korzystaniem tylko z politycznie bezpiecznych form dostosowania.

Przypadkowość wyboru i inercja polityki rozwoju w szybko zmieniającym się świecie i w sytuacji nasilania się presji konkurencyjnej ze strony globalnej gospodarki to droga donikąd. Stojące przed Polską potrzeby modernizacyjne obejmują z jednej strony konieczność niwelowania zapóźnień rozwojowych wszędzie tam, gdzie negatywny balast przeszłości nadal jest bardzo duży (m.in. nierozwinięta infrastruktura transportowa, telekomunikacyjna i energetyczna, niska sprawność instytucji publicznych, niewielka innowacyjność polskiej nauki i przedsiębiorstw), a z drugiej konieczność elastycznego odpowiadania na nowo rodzące się wyzwania m.in. z obszaru demografii, zmian klimatycznych, przemian technologicznych czy globalizacji. By uniknąć dryfu, nasz kraj potrzebuje jasnego określenia własnego modelu rozwoju – modelu na miarę potrzeb modernizacji projektu cywilizacyjnego na najbliższe dwudziestolecie.

Model rozwoju, jakiego Polska potrzebuje już dziś i jaki pozwoli korzystać z jej potencjału, musi być modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym. To bowiem właśnie w potencjałach konkurencyjności, kreatywności, zaufania i mobilności, koncentrujących się w największych aglomeracjach, leży siła takich państw jak USA (z Nowym Jorkiem, Seattle oraz megalopolis San Francisco i San José), Wielka Brytania (z Londynem) czy Korea Płd. (z Seulem). Tu drzemie też niewykorzystana jesz-

cze szansa na dynamizację naszego rozwoju w przyszłości. Istotą nowoczesnej polityki powinno być wydobywanie tych potencjałów dzięki likwidacji instytucjonalnych, strukturalnych i infrastrukturalnych barier ograniczających rozwój polskich metropolii, a także dzięki zwiększeniu jakości horyzontalnej interwencji publicznej i podniesieniu efektywności działania organów władzy. Prowadzenie świadomej polityki wspierania „lokomotywu rozwoju” nie oznacza zaniedbania tworzenia warunków sprzyjających dyfuzji owoców wzrostu. Wręcz przeciwnie – ma na celu wspieranie procesu uzupełniania lokalnych zasobów oraz odblokowywania i wzmacniania regionalnych potencjałów, dzięki czemu stopniowo wyrównywać się będą poziomy życia w różnych częściach kraju. W obu wymiarach modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego poprawa sytuacji wymaga skoncentrowania energii na zwiększaniu sprawności państwa w zarządzaniu tymi procesami. Innymi słowy, by skorzystać z możliwości, jakie otwierają się przed Polską w perspektywie 2030 roku oraz by przygotować kraj na wyzwania stwarzane przez zmieniający się świat, zaproponowany model rozwojowy zakłada podjęcie działań dynamizujących rozwój największych polskich aglomeracji oraz likwidujących bariery uczestniczenia w tym procesie stopniowo coraz większej grupy regionów i społeczności.

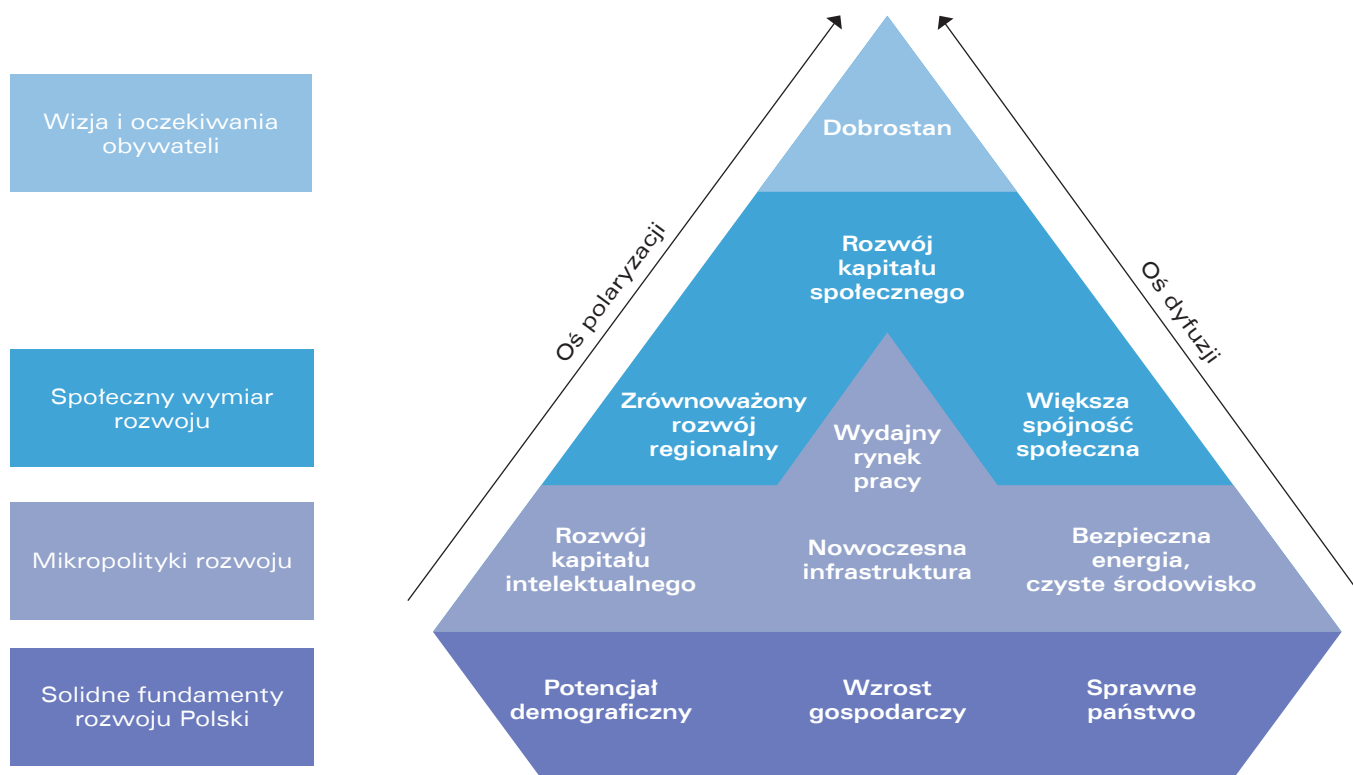
4. Jakie polityki rozwoju proponujemy?

Rekomendacje sformułowane w raporcie Polska 2030 w ramach dziesięciu zidentyfikowanych wyzwań rozwojowych można pogrupować w trzy główne, wzajemnie powiązane i oddziałujące na siebie wymiary (rysunek 1): 1) polityki tworzące demograficzne, makroekonomiczne i instytucjonalne fundamenty rozwoju 2) polityki podnoszące produktywność, mobilność i adaptacyjność gospodarki oraz 3) polityki kształtujące społeczny wymiar rozwoju i stwarzające warunki dla jego dyfuzji.

Zadaniem rekomendacji tworzących pierwszy z wyróżnionych wymiarów polityki rozwoju jest określenie działań, jakie powinno podjąć państwo w wymiarze makroekonomicznym, instytucjonalnym i organizacyjnym, aby uprawdopodobnić osiągnięcie przez Polskę trwale wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, gwarantującego zrównoważony rozwój naszego kraju w perspektywie długofalowej. Z kolei rolą rekomendacji składających się na drugi z wyodrębnionych wymiarów jest wyznaczenie zespołu interwencji mikroekonomicznych niezbędnych do tego, aby tak określone fundamenty wykorzystać w najlepszym możliwym stopniu. Wreszcie, zakładanym efektem wdrożenia rekomendacji konstytuujących trzeci wymiar proponowanej polityki rozwoju ma być stworzenie warunków sprzyjających jego dyfuzji w wymiarze międzyregionalnym i międzygrupowym, a tą drogą maksymalizacja społecznych korzyści ze wzrostu gospodarczego.

Zgodnie z przedstawioną w raporcie diagnozą, zrównanie się z krajami rozwiniętymi przed 2030 rokiem wymagać będzie od Polski zbudowania własnej strategii wzrostu, w której cen-

Rysunek 11.1. Trzy wymiary polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju



4. Jakie polityki rozwoju proponujemy?

trum powinno znaleźć się podniesienie stóp zwrotu z inwestycji i pracy. Innymi słowy, przedstawiona diagnoza zwraca uwagę, że Polska odniesie sukces gospodarczy i społeczny tylko wtedy, gdy warto będzie w niej oszczędzać, inwestować, pracować i podnosić wydajność w stopniu znacznie większym, niż to się dzieje obecnie. Dlatego też znaczna część rekomendacji zgrupowanych w dwóch pierwszych z trzech wyróżnionych powyżej wymiarów koncentruje się na działaniach, które 1) skłaniają do inwestowania, podnoszą podaż kapitału i zachęcają do innowacyjności, 2) zwiększają podaż pracy, 3) sprzyjają podnoszeniu kwalifikacji i indywidualnej produktywności, 4) zwiększają mobilność i adaptacyjność do szoków gospodarczych oraz wzmacniają stabilność makroekonomiczną. Rekomendacje te składają się na oś polaryzacyjną przyjętego w raporcie modelu rozwoju. Z kolei jego oś dyfuzyjną rozpinają rekomendacje zgrupowane w wyróżnionym powyżej obszarze trzecim, na który składają się polityki sprzyjające rozprzestrzenianiu owoców i potencjałów rozwoju w wymiarze regionalnym i społecznym. Zostały one sformułowane w taki sposób, by nie tylko nie wchodziły w konflikt z celami stawianymi przed działaniami rekomendowanymi w dwóch pozostałych wymiarach, lecz – przeciwnie – by stały się wobec nich w pełni komplementarne, podnosząc jednocześnie spójność społeczną i konkurencyjność gospodarczą Polski w długim okresie.

(1) Polityki tworzące demograficzne, makroekonomiczne i instytucjonalne fundamenty rozwoju

Pierwsza grupa rekomendacji koncentruje się na działaniach, których zadaniem jest przede wszystkim zwiększenie podaży kapitału i pracy w gospodarce w średnim i długim okresie

dzięki zmianie systemu fiskalnych, instytucjonalnych oraz organizacyjnych bodźców oddziałujących na ludzkie motywacje do podejmowania aktywności ekonomicznej.

W obszarze polityki fiskalnej przedstawione rekomendacje koncentrują się na minimalizacji zniekształceń, jakie system podatkowy powoduje w gospodarce. Na pierwszym miejscu należy wymienić zalecenia takiego uformowania rozkładu obciążeń podatkowych nałożonych na konsumpcję, kapitał i pracę, by sprzyjało to wyższym oszczędnościom i inwestycjom. Zmiany te obejmowałyby przede wszystkim przesunięcie ciężaru fiskalnego z podatków kapitałowych na rzecz podatków pośrednich uzyskane z jednej strony dzięki proinwestycyjnym zmianom w zasadach opodatkowania kapitału, a z drugiej – harmonizacji stawek podatków pośrednich i rozszerzeniu bazy podatkowej podatków bezpośrednich oraz składek ubezpieczeniowych. Ich uzupełnieniem byłoby przeprowadzenie zmian preferujących dochód z pracy względem dochodu ze świadczeń i obniżających stawki podatkowe płacone przez osoby najmniej zarabiające.

Zmiany w systemie podatkowym musiałyby przebiegać równolegle do zharmonizowanych z nimi przeobrażeń w systemie zabezpieczenia społecznego. Postawiona w raporcie diagnoza wskazuje, że niepożądanym skutkiem ubocznym niektórych rozwiązań instytucjonalnych obecnych w dzisiejszym porządku prawnym jest nie tylko wyjątkowo niski w skali europejskiej wskaźnik zatrudnienia, lecz przede wszystkim nierówności, jakich na rynku pracy doświadczają kobiety, osoby młode, osoby niepełnosprawne, rolnicy oraz ludzie po pięćdziesią-

tym roku życia. Zwraca także uwagę, że utrzymanie obecnego stanu spowoduje w przyszłości diametralne pogłębienie wykluczenia społecznego osób w podeszłym wieku. Integracyjny wymiar rekomendowanych zmian jest więc nie mniej ważny niż ich wymiar makroekonomiczny i demograficzny.

Raport wskazuje w szczególności na pilną potrzebę kontynuacji tych przekształceń w systemie zabezpieczenia społecznego, które zmniejszą zakres korzystających ze świadczeń poniżej 65–67 roku życia do uzasadnionego społecznie minimum, zachęcą do późniejszego kończenia kariery zawodowej, a także wspomogą łączenie pracy z edukacją, opieką nad dziećmi, rehabilitacją zdrowotną i zawodową. Proponowane zmiany obejmują w szczególności integrację z systemem powszechnym niebilansowanych aktuarialnie systemów specjalnych, zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz przebudowę systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych, tak by podejmowanie zatrudnienia było traktowane jako instrument realnej inkluzji społecznej.

Raport podkreśla także, że realna dyskusja o rozwoju Polski nie może abstrahować od zjawisk migracyjnych. Kluczowe wydają się zwłaszcza takie działania, które mogłyby wykorzystać potencjał migracji – zarówno powrotnych z zagranicy, jak i wewnętrznych. Działania zmierzające do uelastycznienia rynku pracy i przemysłane wsparcie rozwoju infrastruktury transportowej i mieszkaniowej przyczynią się do zwiększenia efektywności alokacji zasobów pracy wewnątrz kraju i skoncentrowania ich wokół najbardziej prężnych ośrodków miejskich, a tą drogą do rozwoju Polski i podniesienia dobrobytu zarów-

no w regionach odnotowujących napływ netto migrantów, jak i w regionach, gdzie następuje ich odpływ.

Rekomendacje zaprezentowane w raporcie obejmują także wiele zmian instytucjonalnych i organizacyjnych komplementarnych do proponowanych reform wydatków i dochodów publicznych. Zmiany te, podobnie jak działania o charakterze fiskalnym, mają w długim okresie za zadanie sprzyjać większym inwestycjom i wyższej podaży pracy dzięki podniesieniu oczekiwanego zwrotu z kapitału i pracy. Wśród nich warto przede wszystkim wymienić promowanie oraz wspieranie dietności za pomocą inwestowania w infrastrukturę opiekuńczą i edukacyjną oraz subsydiowania jej, a także podjęcie wielu reform regulacyjnych i instytucjonalnych nakierowanych na podniesienie jakości interwencji publicznej w jej warstwie prawnej i organizacyjnej. Podstawową zasadą przyświecającą tym zmianom jest zaufanie do mechanizmów rynkowych i zagwarantowanie wysokiej jakości działań instytucji państwa, tak by w centrum wszelkich działań administracji stanął obywatel, zyskując pełnię możliwości realizacji swoich praw i aspiracji zarówno w sferze indywidualnej, jak i gospodarczej.

W szczególności w sferze regulacji i stosowania prawa raport podkreśla potrzebę budowy elastycznych mechanizmów legislacyjnych i głębokich zmian w systemie sprawiedliwości jako skutecznego działającego gwaranta realizacji uprawnień obywateli i podmiotów gospodarczych. Podniesienie jakości tworzonej w Polsce regulacji wymaga w szczególności wzmocnienia roli, jaką w procesie projektowania i wdrażania interwencji publicznej mógłby odegrać sektor pozarządowy w formie niezależnych agregatorów myśli, budowy efektywnej platformy debaty publicznej i istotnej poprawy mechanizmów stanowienia i egzekwowania prawa stosowanych przez centralne instytucje państwa. Jedną z podstawowych strategii eliminacji z życia obywateli i przedsiębiorstw formalizmu i biurokracji prawnej powinna być koncentracja na celach i treści przepisów zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego wdrażania. Sposób formułowania regulacji powinien być precyzyjnie skorelowany z celami, jakie regulacja ma osiągnąć. W sferze gospodarczej deregulacji nie powinno się rozumieć

w sensie eliminacji jak największej liczby przepisów, ale jako „optymalizację” prawa, która prowadzi do poprawy funkcjonowania instytucji publicznych i mechanizmów rynkowych.

Stabilizacji makroekonomicznej sprzyjać będzie włączenie Polski w ciąg najbliższych lat do strefy euro, możliwe dzięki konsekwentnej realizacji i jednoczesnej koordynacji reform strukturalnych, tak by ich wdrażanie pozostawało w harmonii z fiskalną i monetarną pragmatyką całego procesu. Jego pożądanym elementem powinna być stopniowa modernizacja reguł fiskalnych i monetarnych wzmacniających racjonalność prowadzonej w Polsce polityki makroekonomicznej. W tym kontekście do działań szczególnie poświadanych należy zaliczyć wyposażenie rządu w instrumenty sprawiające, że będzie ponosił odpowiedzialność za skutki finansowe proponowanych regulacji i za realizację budżetu państwa. Chodzi przede wszystkim o możliwość wprowadzenia blokady budżetowej rozumianej jako ograniczenie wprowadzenia w życie zmiany w obowiązującym prawie, jeśli dana nowelizacja zagraża dyscyplinie budżetowej.

(2) Polityki podnoszące produktywność, mobilność i adaptacyjność gospodarki

Prowadzenie polityki gospodarczej sprzyjającej podnoszeniu produktywności pracy i kapitału, a także wyższej mobilności i adaptacyjności czynnika pracy i firm, wymaga koncentracji na czterech głównych filarach: infrastrukturze, edukacji i nauce oraz regulacjach gospodarczych i rozwiązaniach instytucjonalnych oraz organizacyjnych, zwłaszcza z obszaru rynku pracy.

Działania w zakresie infrastrukturalnym wymagają od państwa w pierwszej kolejności zwiększenia nakładów na komplementarną wobec kapitału prywatnego infrastrukturę publiczną (transportową, telekomunikacyjną, przesyłu energii) i skoncentrowania wysiłku inwestycyjnego na biegunach wzrostu, a więc inwestowania przede wszystkim w takiej sekwencji przestrzennej i czasowej, by poprawa jej stanu w największym stopniu wpłynęła na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, w tym strategię lokalizacyjne bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Oznacza to połączenie polskich metropolii drożnymi kanałami transportowymi z sys-

temem gospodarczym Europy Zachodniej przy jednoczesnej budowie transportowego systemu dyfuzyjnego łączącego polskie metropolie z peryferiami. Z kolei w obszarze infrastruktury teleinformatycznej specjalną wagę należy przykładąć do takiego upowszechnienia Internetu szerokopasmowego i inwestycji telekomunikacyjnych, by uzyskać stałą gotowość polskiej gospodarki do absorpcji nowoczesnych wdrożeń, między innymi dzięki inwestycjom w infrastrukturę „odporną na przyszłość”.

W zakresie inwestycji energetycznych rekomendowany model postępowania obejmuje kompleks działań nakierowanych na dywersyfikację źródeł energetycznych (w tym rozszerzenie ich o energię nuklearną) i źródeł finansowania (środki UE, prywatne, kredyty) oraz na podział odpowiedzialności (między biznes i państwo), tak aby nie tylko w 2030 roku, ale także w całym najbliższym dwudziestolecu polska energetyka nie była źródłem zagrożeń i słabym ogniwem rozwoju gospodarczego całego kraju generującym trudne do absorpcji ryzyka i koszty. Ważnym aspektem sformułowanych w raporcie zaleceń jest akcentowanie takich przemian w energetyce, by obok kwestii gospodarczych zaniedbania nie ulegały kwestie klimatyczne, zwłaszcza potrzeba stopniowego ograniczania emisji dwutlenku węgla w polskim sektorze energetycznym.

Dopasowanie modelu edukacji do wyzwań współczesnego świata oznacza zarówno poszerzenie dostępu do wczesnej edukacji od trzeciego roku życia poprzez adekwatny rozwój sieci przedszkoli, jak i umiejętne łączenie funkcji egalitarnych systemu oświaty powszechnej z jego funkcjami elitarnymi – łowienia talentów. Indywidualizacja i personalizacja nauczania, podniesienie konkurencyjności nauki i szkolnictwa wyższego dzięki międzynarodowym punktom referencyjnym i zdrowej rywalizacji w dostępie do środków, wzrost znaczenia umiejętności, a nie tylko wiedzy, postawienie na indywidualną kreatywność, a zarazem umiejętność pracy zespołowej, gwarancje dostępu do edukacji na poziomie wyższym, a także nowy model doboru kadry nauczycielskiej i naukowej oraz zmiana modelu jej motywowania to tylko wybrane elementy złożonego zestawu rekomendacji z zakresu edukacji zaproponowanego w raporcie.

4. Jakie polityki rozwoju proponujemy?

W perspektywie 2030 roku, biorąc pod uwagę konieczność wyzwalań potencjału rozwojowego Polski, niezwykle ważne jest, aby znacznie zwiększyć skromne jak dotąd środki przeznaczane na badania naukowe, tak jak to się dzieje w innych, myślących o przyszłości krajach świata. Wzrost nakładów na sferę nauki i techniki powinien rozpocząć się już dziś i przebiegać równolegle do wprowadzania w niej mechanizmów promujących efektywność i nowoczesność prowadzonych badań. Podwyższenie nakładów publicznych na sferę B&R powinno w szybkim czasie, przy założeniu jednoczesnych zmian proefektywnościowych, przełożyć się na wzrost jakości polskich badań, a co za tym idzie na zwiększone zainteresowanie sektora prywatnego ich finansowaniem. To z kolei wyzwoli mechanizmy współpracy między nauką a biznesem pozwalające korzystać z osiągnięć naukowych w praktyce gospodarczej i budować przewagę konkurencyjne w innowacyjności.

Zwiększenie adaptacyjności i mobilności zasobów pracy wymaga z jednej strony edukacji dopasowanej do wymogów rynku pracy, zwłaszcza edukacji przez całe życie, a z drugiej – wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych w jego obudowie. Dotyczy to w szczególności nowych reguł prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy – nakierowania ich na efektywność i zewnętrzne kontraktowanie, zaadresowania działań nie tylko do bezrobotnych, ale i do biernych oraz pracujących, a także uelastycznienia rozwiązań kodeksowych w zakresie regulacji decydujących o sztywności czasu pracy i wynagrodzeń. Przekształcenia wymagają także model łączenia pracy zawodowej i funkcji rodzinnych (nowy model cyklu

życia i kariery zawodowej, współodpowiedzialność kobiet i mężczyzn za opiekę nad dziećmi) oraz model polityki społecznej, którego przebudowa powinna przebiegać w kierunku workfare state, a więc pozwalać na uruchomienie niewykorzystanego do tej pory potencjału osób pozostających poza tym rynkiem (m.in. części kobiet, osób niepełnosprawnych, osób poniżej 24. i powyżej 50. roku życia).

(3) Polityki kształtujące społeczny wymiar rozwoju i stwarzające warunki do jego dyfuzji

W perspektywie 2030 roku zagrożeniem jest utrzymywanie się w Polsce niskiego poziomu kapitału społecznego. Może to negatywnie wpłynąć na czynniki konieczne do stworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego, modernizacji i budowy długookresowej pozycji konkurencyjnej w świecie. Wzrost kapitału społecznego powinien następować w takim kierunku, aby Polacy zdołali uzupełnić kapitał przetrwania i adaptacyjności, jakim w większości dysponują obecnie, o kapitał rozwojowy: umożliwiając skuteczną kooperację i rozwój we współczesnym świecie opartym na innowacji i kreatywności, w którym jedynym stałym elementem jest zmiana.

Rekomendacje obejmują także wiele działań wzmacniających polskie społeczeństwo obywatelskie i wspierających tworzenie ośrodków budujących nową klasę kreatywną, która będzie motorem zmian w Polsce w najbliższym dwudziestoleciu. W ich centrum znajduje się budowanie zaufania obywateli do infrastruktury instytucjonalnej państwa: instytucji publicznych

i administracji, które będzie tym wyższe, im większa będzie sprawność działania tej infrastruktury. Poprawa efektywności instytucji oferujących usługi publiczne, takie jak wymiar sprawiedliwości, ochrona zdrowia, ochrona mienia i osób, publiczne media czy opieka społeczna, może nastąpić wyłącznie dzięki wprowadzeniu nowoczesnych metod zarządzania i wynagradzania w tych instytucjach. Zaadaptowanie doświadczeń sektora prywatnego, a w niektórych wypadkach budowa obszarów współpracy sektora publicznego z prywatnym powinny stanowić fundament strategii podnoszenia sprawności państwa. W szczególności przededefiniowania wymaga rola mediów publicznych, które powinny stać się źródłem standardów w zakresie rzetelnej informacji, debaty publicznej, kultury wysokiej, promowania postaw i wartości spójnych z potrzebami kształtowania społecznego kapitału rozwojowego na miarę XXI wieku.

Debata publiczna powinna być poświęcona kluczowym wyzwaniom oraz dylematom polityki rozwojowej państwa i na równi angażować wszystkich interesariuszy, w tym tych, którzy, jak trzeci sektor, są dziś często z tego dialogu wyłączeni. Celem powinien być przy tym wzrost zaufania ludzi między sobą oraz obywateli do państwa. Taka jakość debaty pozwoli zamienić w dialog społeczny nieumiejętne i jednostronne komunikowanie przez władze publiczne ich celów, strategii i działań, a przez obywateli niepewności, frustracji i lęków. Dialog ten tworzyłby zrozumiały dla wszystkich obywateli (zarówno wygrywających na modernizacji, jak i tych, którzy borykają się z problemem przyswojenia sobie kapitału rozwojowego i z problemem

umiejętności korzystania z niego) język opisu nowoczesnego świata oraz miejsca i roli w nim Polski.

Polska powinna również zdefiniować i profesjonalnie, w sposób systematyczny promować swój wizerunek za granicą, spójny pod względem tożsamości i wartości z wizerunkiem promowanym wewnątrz kraju, tak by z jednej strony sprzyjać pozytywnej identyfikacji obywateli polskich przebywających za granicą z państwem i między sobą nawzajem, a z drugiej kreować obraz Polski jako kraju nowoczesnego i dynamicznego wśród obywateli innych państw. Działania takie są szczególnie istotne w dobie globalnej konkurencji o kapitał i inwestycje.

Nowe podejście do spójności społecznej wymaga zorientowania przede wszystkim na efektywne wykorzystywanie potencjałów wszystkich osób cierpiących na deficyty i dysfunkcje utrudniające im samodzielne korzystanie z tych potencjałów. W takim podejściu instrumenty polityki społecznej powinny być nastawione przede wszystkim na likwidację bądź minimalizację przyczyn wykluczenia, a jeżeli okaże się to niemożliwe, to na zapewnienie, by w największym możliwym stopniu nie przeszkadzały one w integracji ekonomicznej i społecznej. Perspektywa 2030 roku w obszarze spójności społecznej wymaga również przygotowania instrumentarium polityki do nowo rodzących się zagrożeń. W szczególności po 2020 roku wzrośnie ryzyko ubóstwa osób starszych, co będzie wymagało skierowania do tej kategorii osób nowych instrumentów, które pozwolą im dłużej pozostawać sprawny i aktywnymi zawodowo i społecznie. Instrumenty takie już obecnie powinno się wdrażać wobec osób niepełnosprawnych m.in. przez poprawę dostępu do nowoczesnych metod rehabilitacji i edukacji.

W długofalowej polityce spójności ważne jest zrozumienie, że szansa uboższych obszarów na rozwój polega przede wszyst-

kim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów, a nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji i przywilejów. Dlatego też w przedstawionych rekomendacjach budujących dyfuzyjną oś proponowanego modelu rozwoju spójność rozumie się przede wszystkim w kategoriach funkcjonalnych, a nie tylko w odniesieniu do wyrównywania poziomu dochodów. Jednocześnie przedstawione propozycje zbudowane zostały na podstawie zasady mówiącej, że funkcjonalne powiązania peryferii z centrami wzrostu będą tym silniejsze, im skuteczniej obszary opóźnione będą budować własny potencjał rozwojowy.

Efektywna polityka publiczna w niektórych dziedzinach może się przyczynić do przyspieszenia procesów dyfuzji rozwoju z obszarów wiodących na dzisiejsze peryferie. Do takich dziedzin należą przede wszystkim infrastruktura i edukacja. Żadna z polityk dyfuzyjnych nie będzie w pełni skuteczna, jeśli nie poprawi się dostępność transportowa i komunikacyjna obszarów peryferyjnych, a więc ich przestrzenne powiązanie z regionalnymi centrami rozwoju i największymi metropoliami. Podejmowane działania powinny sprzyjać przede wszystkim minimalizacji ryzyka powstania podwójnej peryferyjności: centrów rozwojowych kraju wobec Europy i świata oraz terenów o gorszym potencjale rozwojowym (obszary wiejskie, małe miasta, regiony Polski Wschodniej) w stosunku do aglomeracyjnych centrów rozwojowych Polski. W perspektywie do 2030 roku oznacza to taką modyfikację i unowocześnienie istniejących sieci transportowych, by do portu lotniczego docierało się z każdego zakątka kraju nie z dwiema, ale z jedną przesiadką.

Za nie mniej ważne w kontekście wyrównywania szans rozwojowych należy uznać upowszechnienie opieki przedszkolnej. Konieczna jest także zmiana dzisiejszego modelu dostępu do publicznych wyższych uczelni, faworyzującego osoby z wy-

sokim statusem społecznym i ekonomicznym. Na wszystkich szczeblach kształcenia wskazane jest zwiększenie mobilności nauczycieli, stworzenie modeli rozpowszechniania dobrych praktyk i silniejsze powiązanie finansowania i karier z oceną jakości pracy. Ważnym zadaniem jest likwidacja wykluczenia cyfrowego, szczególnie dotyczącego obszarów wiejskich. Jednak jeśli technologie teleinformacyjne mają stać się katalizatorem dyfuzji rozwoju, potrzebne jest nie tyle jednorazowe zniwelowanie różnic (na przykład w dostępie do Internetu), ile stworzenie trwałego, powszechnego mechanizmu absorbowania przez społeczeństwo nowych technologii, także tych które dopiero zostaną wymyślane. Ponownie kluczową rolę odegra tu system edukacji. Konieczne jest skupienie uwagi systemu szkolnego na poprawie umiejętności polskich uczniów w dziedzinach, w których od lat wypadają oni poniżej przeciętnej dla krajów OECD – nauk przyrodniczych i matematyce, kreatywnym myśleniu, rozwiązywaniu niesza-blonowych problemów.

W perspektywie 2030 roku zniwelowania wymaga także zagrożenie dalszą peryferyzacją obszarów o gospodarce ze znacznym udziałem rolnictwa niskotowarowego lub nietowarowego. Przedstawione rekomendacje upatrują szansy dla tych regionów nie w podtrzymywaniu ich funkcji rolniczej, ale w odchodzeniu od niej. Wskazują na konieczność likwidacji odrębności systemu podatkowego dla osób prowadzących działalność rolniczą oraz na potrzebę modernizacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Celem rekomendowanych zmian jest zniwelowanie zniekształceń wywieranych na indywidualne decyzje o wyborze ścieżki zawodowej przez odrębne rozwiązania podatkowo-wydatkowe w gospodarce rolnej. Na rekomendowanych zmianach skorzystałyby zarówno osoby, których wyborem byłoby podjęcie pozarolniczej aktywności zawodowej, jak i te, które zdecydowałyby się na jej kontynuowanie.

5. Jakie będą miary sukcesu w 2030 roku?

Ambicją polskiej polityki rozwoju powinno być dośnięcie w najbliższym dwudziestoleciu państw rozwiniętych. Miarą sukcesu rozwoju Polski w 2030 roku będą:

1. Demograficzne, makroekonomiczne i instytucjonalne fundamenty rozwoju

– W obszarze wzrostu i konkurencyjności

- wzrost długookresowego tempa wzrostu z 4,3% dziś do co najmniej 5% na przestrzeni całego okresu 2009–2030,
- zwiększanie długookresowej stopy inwestycji z 18% PKB dziś do co najmniej 25%, w tym inwestycji w maszyny i urządzenia do co najmniej 17% w 2030 roku,
- konsekwentny wzrost udziału produktów high-tech w eksporcie do 40% oraz osiągnięcie co najmniej 25-procentowego udziału w PKB gałęzi gospodarki opartych na korzystaniu z technologii teleinformatycznych,
- miarą sukcesu dyfuzji nowych technologii, jakie wejdą do użycia w ciągu nadchodzących dwóch dekad, będzie brak zapóźnień Polski wobec innych państw europejskich w ich użytkowaniu oraz brak grup społecznych wewnątrz kraju, które będą dotknięte wykluczeniem z korzystania z nowych technologii
- wzrost stopy oszczędności krajowych w adekwatny sposób do wzrostu stopy inwestycji, tak aby od 2015 roku możliwe było trwałe utrzymanie deficytu na rachunku bieżącym poniżej 3% PKB, a po 2025 roku jego zrównoważenie,
- utrzymanie inflacji w granicach 1–4% rocznie i całkowita eliminacja strukturalnego składnika deficytu sektora finansów publicznych (cykliczne zrównoważenie SFP).

– W obszarze sytuacji demograficznej

- zwiększenie dzietności do poziomu co najmniej 1,6 dziecka przypadającego na jedną kobietę między 15. a 45. rokiem życia,
- zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz wydłużenie go – wraz z poprawiającą się kondycją zdrowotną polskich seniorów – z odpowiednio 60 i 65 lat dziś do co najmniej 67 lat w 2030 roku,
- spadek relacji liczby osób w wieku 15 lat i więcej, które są aktywne zawodowo, do liczby osób biernych z obecnego poziomu 1,7 do poziomu 1,1–1,2,
- zrównanie do 2030 roku przeciętnego trwania życia kobiet i mężczyzn z analogicznymi wielkościami w najwyżej rozwiniętych państwach Europy oraz osiągnięcie sytuacji, w której przynajmniej 90% trwania życia będzie życiem w zdrowiu (obecnie jest to 86% dla mężczyzn i 84% dla kobiet),
- zwiększenie udziału wydatków systemu emerytalnego na emerytury o charakterze aktuarialnie zbilansowanym z mniej niż 1% dziś do ponad 70% w 2030 roku,
- eliminacja nadumieralności, w szczególności mężczyzn w wieku 30–59 lat, w porównaniu ze średnią UE27 (w 2006 roku nadumieralność w Polsce wynosiła niecałe 70% tej średniej).

– W obszarze rynku pracy

- utrzymanie przeciętnej w cyklu koniunkturalnym stopy bezrobocia poniżej 5%,
- zwiększenie stopy zatrudnienia dorosłej ludności w aktualnym wieku produkcyjnym (15–64) z 60% dziś do co najmniej

75% w 2030 roku, a w wypadku osób niepełnosprawnych co najmniej do poziomu 40%,

- osiągnięcie przez wskaźnik zatrudnienia kobiet poziomu zbliżonego do poziomu wskaźnika zatrudnienia mężczyzn we wszystkich grupach wiekowych,
- zaangażowanie co najmniej 20% ludności dorosłej w kształcenie ustawiczne,
- osiągnięcie wysokiej elastyczności rynku pracy widoczne w szybkości reakcji bezrobocia na pierwsze sygnały ożywienia gospodarczego po okresie kryzysu.

– W obszarze sprawnego państwa

- skrócenie średniego czasu postępowań sądowych do standardów obowiązujących w krajach o podobnym systemie prawnym, takich jak Niemcy i Austria,
- zwiększenie efektywności wydawania środków na wymiar sprawiedliwości, tak by dostosować tę efektywność do poziomu w krajach o podobnym systemie prawnym,
- zapewnienie dostępności pomocy prawnej (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej) dla każdej osoby jej potrzebującej na etapie przedsądowym i sądowym,
- wzrost pozytywnych ocen wymiaru sprawiedliwości z 9% dziś do 50% w 2030 roku.

2. Produktywność, mobilność i adaptacyjność gospodarki

– W obszarze potencjału infrastruktury

- zwiększenie udziału linii kolejowych dostosowanych w ruchu pasażerskim do prędkości powyżej 121 km/h z 3% do

20% oraz powyżej 161 km/h z 0% do 8%,

- zwiększenie przeciętnej prędkości pociągów międzyaglomeracyjnych z 85 km/h do 130 km/h w 2030 roku,
- zwiększenie wskaźnika gęstości autostrad z 2,4 do 6,4 km/1000 km² oraz gęstości dróg szybkiego ruchu z 3,8 do 23 km/1000 km²,
- zwiększenie liczby pasażerów transportu lotniczego rocznie do poziomu przekraczającego liczbę ludności o co najmniej 20% – dzięki poprawie dostępności obszaru Polski drogą powietrzną oraz poprawie połączeń transportowych lotnisk z miastami,
- w 2030 roku pełny zasięg usług szerokopasmowych o jakości (przepustowość, cena) odpowiadającej normom europejskim na terenie całego kraju,
- penetracja infrastruktury teleinformatycznej umożliwiająca przesył danych na poziomie spełniającym obowiązujące na świecie normy technologiczne powinna w 2030 roku wynosić co najmniej 75%.

– W obszarze bezpieczeństwa energetyczno-klimatycznego

- wzrost efektywności energetycznej o 20% i obniżenie energochłonności gospodarki w Polsce do poziomu UE15 z 2005 roku,
- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w strukturze wytwarzania energii do poziomu 20% i osiągnięcie celu 50% redukcji emisji CO₂,
- budowa i modernizacja połączeń transgranicznych pozwalających na zwiększenie wymiany energii elektrycznej do 15% jej krajowego zużycia w 2015, 20% do 2020 i 25% do 2030 roku,
- zmniejszenie awaryjności krajowego systemu przesyłowego o 50%,
- zwiększenie pojemności magazynowej przeznaczonej do przechowywania gazu ziemnego do 3,8 mld m³ i paliw płynnych do ponad 12 mln m³,
- uruchomienie i realizacja projektów inwestycyjnych zapewniających dwukrotne zwiększenie potencjału mocy

wytwórczych energii elektrycznej do 2030 roku,

- budowa co najmniej dwóch elektrowni atomowych, w tym uruchomienie pierwszej z nich do 2020 roku,
- dywersyfikacja źródeł energii pochodzącej z gazu ziemnego i źródeł samego gazu, zwiększenie możliwości pozyskania gazu krajowego oraz osiągnięcie poziomu 30% udziału gazu LNG dostarczanego przez gazoport (od 2,5 mld m³ do 10 mld m³).

– W obszarze gospodarki opartej na wiedzy i rozwoju kapitału intelektualnego

- upowszechnienie korzystania z Internetu do poziomu bliższego 100%,
- zapewnienie wszystkim dzieciom dostępu do wczesnej edukacji w przedszkolach wobec stanu obecnego, gdy do przedszkoli uczęszcza ok. 60% dzieci w miastach i ok. 20% na wsi,
- poprawa wyników polskich uczniów w dziedzinie nauk przyrodniczych i matematyki, tak aby Polska znalazła się pod tym względem wśród 10 najlepszych krajów OECD (w programie PISA); obecnie w obu tych dziedzinach wiedzy polscy uczniowie osiągają wyniki poniżej średniej OECD,
- zwiększenie odsetka studentów na kierunkach inżyniersko-technicznych i matematyczno-informatycznych z obecnych 13,5% do około 20% w 2030 roku,
- zwiększenie nakładów na B&R do 4% PKB rocznie, z czego co najmniej 2% powinno pochodzić ze środków prywatnych,
- zmniejszenie odsetka naukowców pracujących w sektorze publicznym z obecnego poziomu 92% do 60% i odpowiednio wzrost odsetka naukowców zatrudnionych w sektorze prywatnym z 8% do 40%,
- wzrost liczby patentów uzyskiwanych przez obywateli polskich w Europejskim Urzędzie Patentowym z 4 do 40 patentów na 1 mln mieszkańców, a także wzrost udziału w światowej puli tzw. patentów triady (ochrona na terenie USA, Europy, Japonii) – z ok. 0,02% obecnie do co najmniej 0,4% w 2030 roku,
- zwiększenie odsetka polskich prac naukowych w puli cytowań z ok. 0,5% obecnie do 3% w 2030 roku, a także

podniesienie udziału polskich autorów w grupie najwyższej cytowanych publikacji na świecie z 2 do 10 na 4000 naukowców.

3. Społeczny wymiar rozwoju i warunki do jego dyfuzji

– W obszarze solidarności i spójności regionalnej

- osiągnięcie przez najuboższe polskie regiony 60% przeciętnego PKB na mieszkańca w krajach UE27 (obecnie jest to około 40%),
- zwiększenie współczynnika urbanizacji do około 75% z obecnych 61%,
- zwiększenie odsetka mieszkańców kraju zamieszkujących na terenach, z których dotarcie do ośrodków wojewódzkich transportem drogowym i kolejowym zajmuje nie więcej niż 60 minut, do wartości zbliżonej do 100% (obecnie jest to odpowiednio 60 i 70%),
- upowszechnienie opieki przedszkolnej na obszarach wiejskich i objęcie nią w skali kraju 100% dzieci w wieku od 3 do 5 lat (obecnie 20% na wsi i 60% w miastach),
- spadek udziału zatrudnionych w rolnictwie do poziomu około 5% (z obecnego ok. 15%) oraz wzrost udziału w dochodach wiejskich gospodarstw domowych dochodów z pracy poza rolnictwem do 50%,
- wzrost międzynarodowego znaczenia polskich miast w europejskiej sieci metropolii; używając terminologii ESPON, pożądane jest, by Warszawa stała się silnym metropolitalnym obszarem wzrostu (MEGA), a Poznań, Łódź, Wrocław, Kraków, Trójmiasto i aglomeracja śląska – MEGA średniej rangi (obecnie Warszawa jest uznawana za ośrodek średniej rangi, a pozostałe wymienione miasta – za słabe MEGA).

– W obszarze spójności społecznej

- zmniejszenie relatywnego poziomu ubóstwa o 8 punktów procentowych ogółem i o 15 w wypadku rodzin z więcej niż trójką dzieci,
- zwiększenie poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych o 20–30 punktów procentowych (w szczególności na otwartym rynku pracy),

5. Jakie będą miary sukcesu w 2030 roku?

- osiągnięcie stanu, w którym odsetek osób niepełnosprawnych kończących wyższą uczelnię będzie stanowił 50% osób pełnosprawnych (według wskaźnika skolaryzacji brutto, czyli odsetka młodzieży kończącej studia wyższe co najmniej na poziomie licencjatu w stosunku do ogółu młodzieży w tej grupie wiekowej),
 - lepsze adresowanie transferów społecznych skierowanych do osób ubogich uwidocznione zwiększeniem z 10 do 30% całkowitej sumy trafiającej do 10% najuboższych gospodarstw domowych,
 - niedopuszczenie do wzrostu ryzyka ubóstwa wśród osób powyżej 65. roku życia.
- W obszarze kapitału społecznego**
- zwiększenie poziomu zaufania między ludźmi do 35–40% (według danych CBOS),
 - podwojenie wartości indeksu aktywności obywatelskiej do 26–30% (według indeksu Center for Democracy and Civil Society),
 - zwiększenie stałej frekwencji wyborczej w wyborach parlamentarnych i prezydenckich do poziomu powyżej 60%,
 - zmniejszenie różnic w liczbie organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców i osiągnięcie w skali całego kraju poziomu ok. 20 organizacji na 10 000 mieszkańców,
 - zmniejszenie odsetka obywateli nieuczestniczących w kulturze z obecnych 60% do 30% w 2030 roku,
 - zwiększenie wkładu sektora kultury w PKB do poziomu 5–6% PKB; maksymalne zwiększenie dostępu do zasobów dziedzictwa kulturowego dzięki ich pełnej digitalizacji i udostępnieniu publicznie w postaci cyfrowej.

6. Co dalej z przedstawionymi rekomendacjami?

Każde z dziesięciu wyzwań, jakie stoją przed Polską w horyzoncie najbliższych dwóch dekad, niesie ze sobą wybór między wykorzystaniem szansy wstąpienia na szybką ścieżkę modernizacji a zagrożeniem dryfem rozwojowym.

W obszarze konkurencyjności dryf rozwojowy oznacza zagrożenie wieloletnią stagnacją zamiast budowy fundamentów trwałego, szybkiego wzrostu gospodarczego i dołączenia dzięki temu do grona państw rozwiniętych w horyzoncie jednego pokolenia. Niewykorzystanie potencjału demograficznego wynikającego ze zwiększania się długości trwania życia grozi kosztownymi społeczno-ekonomicznymi skutkami zmian w strukturze wieku. Zaniechania w polityce rynku pracy spetryfikują charakteryzujący go obecnie stan niepewnej stabilności, zamiast wytworzyć wśród Polaków zdolność do adaptacji i mobilności.

W obszarze infrastruktury zagrożeniem jest podwójna peryferyjność – zarówno Polski w relacji ze światem, jak i określonych obszarów względem centrów rozwojowych w kraju – wynikająca ze słabości, niskiej gęstości oraz jakości infrastruktury. Brak harmonijnej odpowiedzi na wyzwania klimatyczne i energetyczne spowoduje, że wzrost gospodarczy w Polsce napotka na nieprzekraczalną barierę, a cele ochrony środowiska nie zostaną osiągnięte. Zaniechania w zakresie kapitału intelektualnego spowodują, że nasz dystans wobec rozwiniętych państw świata w nauce, kreatywności i innowacyjności będzie się powiększał.

Z kolei jeśli nie wykorzystamy efektywnie szansy na budowę mechanizmów dyfuzyjnych i wzmocnienie wewnętrznego potencjału rozwojowego wszystkich regionów Polski, grozi nam trwała polaryzacja rozwoju.

Dryf rozwojowy w obszarze spójności oznacza pozostanie przy modelu polityki społecznej z okresu transformacji nakierowanego na kompensację skutków wykluczenia zamiast eliminacji jego przyczyn, co oznaczać będzie zmarnowanie potencjałów i ograniczenie indywidualnej swobody wyboru znacznej części polskich obywateli. Niepodjęcie zorientowanych na obywatela reform instytucjonalnych, jako jedna z kluczowych barier rozwoju, grozić będzie postępującą słabością infrastruktury prawnej i organizacyjnej państwa, spadkiem jego sprawności, niewykorzystaniem szansy na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i spadkiem zaufania obywateli do państwa. W obszarze kapitału społecznego mamy wybór między pozostaniem przy kapitale adaptacji i przetrwania a podjęciem wspólnego wysiłku takiego uzupełnienia go, by polskie społeczeństwo wykorzystało szansę wytworzenia kapitału rozwojowego AD 2030.

Wszystkie wymienione zagrożenia stoją przed Polską już dziś, a ich eliminacja powinna stać się jądrem polskiej polityki rozwoju. Kompleksowy model takiej polityki – usuwającej zagrożenie dryfem w dziesięciu wyróżnionych wymiarach i budującej trwałe fundamenty na przyszłość – został zapre-

zentowany w raporcie Polska 2030. Mierzy się on z wyborem publicznym w sposób całościowy, a nie wyspowy, zakładając, że modernizacja przebiega wielowątkowo i tak też musi być wdrażana. Wdrożenie rekomendacji zawartych w raporcie pozwoli naszemu krajowi w ciągu najbliższego dwudziestolecia nie tylko uniknąć ryzyka znacznego spowolnienia lub wręcz zatrzymania wzrostu gospodarczego i odrabiania wieloletnich zapóźnień cywilizacyjnych wobec rozwiniętych państw Europy, Ameryki i Azji, ale przede wszystkim uzyskać nowe globalne przewagi konkurencyjne i zbudować podstawy trwałej spójności społecznej opartej na zasadzie międzypokoleniowej i międzyregionalnej solidarności.

Dlatego niezwykle ważne jest, aby podjąć wyzwanie modernizacyjne, jakie stoi przed naszym krajem 20 lat po wyborach czerwcowych 1989 roku i osiągnąć porozumienie w kwestii projektu Polska 2030.

- Albers P. (2009), *European Judicial Systems: A Comparison of 40 Member States of the Council of Europe—the role of the CEPEJ*, Paper presented at the annual meeting of the Law and Society, J.W. Marriott Resort, Las Vegas, NV, 2009-02-05, www.allacademic.com/meta/p25249_index.html.
- Anderson B. (red.) (2006), *SOCQUIT. D11: Final Results of Modelling and Analysis*, SOCQUIT Consortium.
- Badanie polskich użytkowników Internetu* (2006), AGH, Kraków.
- Benkler Y. (2008), *Bogactwo sieci*, WAiP, Warszawa.
- Bijak J., M. Kupiszewski (2007), *Population and labour force forecast for nine European countries: Assumptions and results*, CEFMR Working Paper 4/2007, Warszawa.
- Bijak J., M. Kupiszewski (2008), „Population and labour force forecasts for selected European countries: Assumptions and results”, w: E. Hönekopp, H. Mattila (red.), *Permanent or Circular Migration? Policy choices to address demographic decline and labour shortages in Europe*, IOM, Budapest.
- Bodnar A., M. Ejchart (2009), *Monitoring sądów gospodarczych – Courtwatch*, Warszawa.
- Bransford J.D., A.L. Brown, R.R. Cocking (2000), *How People Learn*, National Academy Press, Washington DC.
- Brzezińska A. (2000), *Społeczna psychologia rozwoju*, WN, Warszawa.
- Bukowski M. (red.) (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, IBS i MPiPS, Warszawa.
- Bukowski M. (red.) (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007 – bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, IBS i MPiPS, Warszawa.
- Bukowski M., S. Dyrda, P. Kowal (2008), *Assessing Effects of Joining Common Currency Area with Large-Scale DSGE model: A Case of Poland*, IBS Working Paper #3/2008, Warsaw.
- Bukowski M., G. Koloch, P. Lewandowski (2008), *Shocks and Rigidities as Determinants of CEE Labor Markets' Performance: A panel SVECM approach*, IBS Working Paper #02/2008, Warsaw.
- Bukowski M., P. Lewandowski (2007), „Rynek pracy w makroperspektywie”, w: M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, IBS i MPiPS, Warszawa.
- Capgemini (2007), *Web-based survey on electronic public services*, Capgemini, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf.
- CASE (2008), *Badanie struktury i zmian rozkładu wynagrodzeń w Polsce w latach 2000–2006*, CASE, MPiPS, Warszawa.
- Castells M. (2007), „Communication, power and counter-power in the network society”, *International Journal of Communication*, vol. 1, s. 238–266.
- CBOS i Gazeta.pl (2008), *Portret internauty*, <http://badania.gazeta.pl/prf/115297/124674/raport-portretinternautygazetaplcbos.pdf>.
- Cichon M. (1997), „Can Europe afford the future financing of the welfare state?”, w: A. Bosco, M. Hutsebaut (red.), *Social Protection in Europe: Facing up to changes and challenges*, ETUI, Brussels.
- Czapiński J., T. Panek (red.) (2000), *Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po 10 latach transformacji*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa, www.diagnoza.com.
- Czapiński J., T. Panek (red.) (2003), *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa, www.diagnoza.com.
- Czapiński J., T. Panek (red.) (2005), *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa, www.diagnoza.com.
- Czapiński J., T. Panek (red.) (2007), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Dahrendorf R. (1991), *Rozważania nad rewolucją w Europie*, NOWa, Warszawa.
- Dechamps P. (2008), *Research and Carbon Sequestration*, Brussels.
- Dębicka A.J. (2008), *Sprawne państwo*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Drażdzewski S. (2008), *Uwagi do zarysu Strategii LLL*, MEN, Warszawa.
- ENERGYSYS (2008), *Raport 2030. Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*, Warszawa.
- ESPON (2007), *Territorial futures: Spatial scenarios for Europe*, ESPON.
- European Commission (2006), *The Social Situation in the European Union 2005–2006*, European Commission, Brussels.
- European Commission (2007), *Communication on European Agenda for Culture in a Globalizing World*.
- European Commission (2007a), *Special Eurobarometer 278: European Cultural Values*.
- European Commission (2008), *Broadband access in the EU: situation at 1 July 2008*, Brussels.

- European Commission (2008a), *Preparing Europe's digital future: i2010 Mid-Term Review*, Brussels.
- EUROREG (2006), *ESPON project 1.2.3: Identification of Spatially Relevant Aspects of the Information Society*, Warszawa.
- Eurostat (2004), *European Social Survey 2004*.
- Eurostat (2005), *Statistics in Focus: R&D and internationalization*.
- Eurostat (2007), *European Cultural Statistics*.
- Eurostat (2007a), *The Cultural Economy and Cultural Activities in the EU27*.
- Eurostat (2008), *Household Budget Survey 2005 in the EU27*.
- Family Disruptions and Childhood Happiness (2001), Canadian Social Trends.
- Family Involvement in Early Childhood Education (2006), Harvard Graduate School of Education.
- Farah M. i in. (2006), *Poverty, Privilege and Brain Development: Empirical findings and ethical implications*, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Fatyga B. i in. (2005), *Dwie prawdy o aktywności. Uwarunkowania i możliwości działania młodzieży w środowisku lokalnym w perspektywie polityki młodzieżowej Rady Europy – raport z badań*, MEN, Warszawa.
- FDPA (2008), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa.
- Figaszewska I., A. Bednarska, A. Falecki (2008), „W jaki sposób przedsiębiorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu?”, *Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki*, nr 2.
- Fihel A., M. Okólski (2007), *Bilans demograficzny Polski w roku 2033*, MRR, Warszawa.
- First European Quality of Life Survey – Social Dimension of Housing (2006), Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Jakości Życia i Pracy, Dublin.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.
- Florida R., I. Tinagli (2004), *Europe in the Creative Age*, Demos, London.
- Fries J.F. (1980), „Aging, Natural Death and Compression of Morbidity”, *The New England Journal of Medicine*, vol. 303.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa – Wrocław.
- Furman S. (2004), „Polska w przestrzeni europejskiej: perspektywa miejska”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3.
- Gąsior-Niemiec A. i inni (2007), „Grodzenie miasta: casus Warszawy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 4.
- Giza-Poleszczuk A., M. Marody, A. Rychard (2000), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, IFiS PAN, Warszawa.
- Giza-Poleszczuk A. z zespołem (2008), *Kapitał społeczny Warszawy*.
- Golinowska S. (2007), „Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)”, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPiSS, Warszawa.
- Golinowska S., P. Hengstenberg, M. Żukowski (2008), *Diversity and Commonality in European Social Policy: The forging of a European social model*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Warsaw.
- Goryński P., B. Wojtyniak (red.) (2008), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego, Państwowy Zakład Higieny, Warszawa.
- Grosse T.G. (2008), „Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?”, *Analizy i Opinie*, nr 85.
- Growiec J. (2008), *Productivity Differences Across OECD Countries, 1970–2000: The World Technology Frontier Revisited*, IBS Working Paper #01/2008, Warsaw.
- Gruenberg E.M. (1977), „The Failure of success”, *Milbank Memorial Fund Quarterly*, vol. 55.
- Gumkowska M. (2008), prezentacja podczas konferencji Forum Darczyńców, Warszawa.
- Gumkowska M., J. Herbst (2006), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- GUS (2006), *Ochrona zdrowia w gospodarstwach domowych w 2006 roku*, GUS, Warszawa.
- GUS (2008), *Budżety gospodarstw domowych w 2007 roku*, GUS, Warszawa.
- GUS (2008a), *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 roku*, GUS, Warszawa.
- GUS (2008b), *Warunki życia ludności Polski w latach 2004–2005*, GUS, Warszawa.
- GUS (2009), *Rocznik demograficzny 2008*, GUS, Warszawa.
- GUS (2009a), *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I–III kwartale 2008 r.*, GUS, Warszawa.
- Hantrais L. (2005), „Living as a family in Europe”, w: L. Hintrais, D. Philipov, F.C. Billari, *Policy Implications of Changing Family Formation*, Population Studies No. 49, Council of Europe Publishing.
- Heckmann J. (2006), *Invest in the Very Young*, University of Chicago Press, Chicago.
- Herbst M. (2008), „Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 r.”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2.
- Heres J. (red.) (2006), *SOCQUIT. D14: Conclusions and recommendations report*, SOCQUIT Consortium.
- Holzer-Żelażewska D., K. Tymicki (2008), „Przemiany płodności w Polsce w latach 1945–2007: ujęcie przekrojowe i wzdłużne”, *Studia Demograficzne*.
- IBS (2007), *Raport o pracy*, Warszawa.
- IBS (2008), *Pytania o rozwój – wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa. Debata publiczna w Polsce – sojusznik czy przeciwnik modernizacji*, IBS, Warszawa.
- IDATE Consulting & Research (2008), *Broadband Coverage in Europe: Final Report 2008 Survey*, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/.
- IDEA! Management Consulting (2007), *Zarządzanie szkoleniami w służbie cywilnej – diagnoza i ocena efektywności*, IDEA! Management Consulting, Warszawa 2007.
- Ito M. i in. (2006), *Living and Learning with New Media: Summary of findings from the digital Youth Project*, 2008, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Reports on Digital Media and Learning, <http://digitalyouth.ischool.berkeley.edu/files/report/digitalyouth-WhitePaper.pdf>.
- Jagger C., C. Gillies, E. Combois, H. van Oyen, W. Nusselder, J. M. Robine (2008), „Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the EU in 2005: A cross-national meta-regression analysis”, *The Lancet*, vol. 372, issue 9656.

- Jakubiak M. (2006), *Rola wymiany handlowej i bezpośredniej inwestycji zagranicznych w transferze innowacji do Polski*, niepublikowana praca doktorska, WNE UW.
- Jezierska J. (2008), „Komputeryzacja bibliotek publicznych w opisie statystycznym”, *Bibliotekarz*, 5.
- Jędrzejko M. (2008), „Polacy z faweli”, *Gazeta Wyborcza*, 25.07.
- Kaczmarczyk P., M. Okólski (2008). *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, WNE OBM UW, Warszawa.
- Kaczmarczyk P., M. Okólski (2008a), *Współczesne migracje z i do Polski – szanse i zagrożenia*, ZDS, Warszawa.
- Kaufmann D., A. Kraay, M. Mastruzzi (2008), *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2007*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386>.
- KEA (2006), *The Economy of Culture in Europe*.
- Kolarska-Bobińska I., J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.) (2007), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, ISP, Warszawa.
- Komisja Europejska (2006), *Zielona Księga: „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”*, Bruksela.
- Kotowska I.E. (red.) (2008), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kozek W., J. Kubisa, P. Ostrowski (2005), „Blżej ‘junk job’ niż ‘working poor’. Nisko kwalifikowana nisko płatna praca w usługach w Polsce”, *Polityka Społeczna*, nr 10.
- KPMG (2008), *Czy warto inwestować w innowacje? Analiza sektora badawczo-rozwojowego w Polsce*.
- KPMG i MDI (2008), *Raport o stanie infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce*, Warszawa.
- KPRM (2008), *Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej próbie urzędów, obejmującego okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 r.*, KPRM, Warszawa.
- Kramer M. (1980), „The rising pandemic of mental disorders and associated chronic diseases and disabilities”, *Acta Psychiatrica Scandinavica*, vol. 62, issue 285.
- Kurowska A. (2008), „Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce?”, *Polityka Społeczna*, nr 5–6.
- Kurowski P. (2008), *Badania nad poziomem i strukturą zmodyfikowanego minimum socjalnego w 2008 r.*, IPiSS, Warszawa 2008.
- Lewandowski P. (red.) (2008), *Pytania o rozwój. Debata publiczna w Polsce – sojusznik czy przeciwnik modernizacji*, IBS, Warszawa.
- Lewandowski P., G. Koloch, A. Regulski (2008), *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, IBS, Warszawa.
- Lucas K. (2008), *Investing in infants and toddlers...*, www.zerotothree.org/policy/pdf/The%20.
- Malhotra Y. (2000), „Knowledge assets in the global economy: Assessment of National Intellectual Capital”, *Journal of Global Information Management*, vol. 8(3).
- Manton K.G. (1982), „Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population”, *Milbank Memorial Fund Quarterly – Health and Society*, vol. 60, issue 2.
- Mariański J., L. Smyczek (red.) (2008), *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, WAM, Kraków.
- Mason A. (2006), *Changing Age Structures and their Implications for Development*, Center for the Economics and Demography of Aging, University of California, Berkeley.
- Mateju P., M.L. Smith, P. Soukup, J. Basl (2007), „Determination of college expectations in OECD countries”, *Czech Sociological Review*, nr 6.
- Matysiak A. (2009), „Zatrudnienie kobiet w Polsce: bariera czy warunek dla posiadania dzieci?”, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- McClelland D. C. (1961), *The Achieving Society*, Van Nostrand, New York.
- McKinsey (2007), *How the world's best-performing school systems come out on top*, McKinsey, www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_systems_final.pdf.
- MG (2006), *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013 (2006)*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- MI (2007), *Program budowy dróg krajowych na lata 2008–2012*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.
- MI (2008), *Masterplan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.
- MI (2008a), *Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.
- Milczarek-Andrzejewska D., P. Strawiński (2009), *Zmiana struktury dochodów na wsi (w przygotowaniu)*.
- Mörtvik R., R. Spånt (2005), „Does gender equality spur growth?”, *OECD Observer*, nr 250, July, www.oecdobserver.org.
- MPiPS (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007*, MPiPS, Warszawa.
- MSWiA (2008), *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, MSWiA, Warszawa.
- Najważniejsze zagadnienia dotyczące funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w Polsce* (2008), raport.
- OECD (2007), *Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy*.
- OECD, PISA (2007), *Science Competencies for Tomorrow's World*, t. 1.
- Olechnicka A., A. Płoszaj (2008), *Polska nauka w sieci? Przestrzeń nauki i innowacyjności. Raport z badań*, MRR, Warszawa.
- Olejniczak K. (2001), „Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Republice Irlandii”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2–3.
- Płoszaj A. (2006), *Technologie informacyjno-telekomunikacyjne (TIT) i rozwój regionów*.
- Płoszaj A. (2008), *Przestrzenne aspekty dostępności i wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w Polsce na tle europejskim*.
- Porter M. E. (2006), *International Cluster Competitiveness Project*, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, <http://data.isc.hbs.edu/iccp/>.
- Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak i Fundacja Batorego, Kraków – Warszawa.

- Rajkiewicz A. (red.) (1997), *Spółeczeństwo polskie w latach 1989–1995/96*, Fundacja im F. Eberta, Warszawa.
- Raport o kapitale intelektualnym Polski (2008), ZDS, KPRM, Warszawa.
- Raport Roczny Programu „Szkoła bez Przemocy” (2008), www.szkolabezprzemocy.pl/640,raport-roczny-2008
- Rodriguez-Pose A., U. Fratesi (2003), „Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions”, *Regional Studies*, 38(1).
- Rodrik D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Rozmowa z prof. Wiesławem L. Nowińskim, głównym naukowcem z Agencji do Spraw Nauki, Technologii i Badań A*STAR w Singapurze (2008), *Polityka*, 9.12, www.polityka.pl/jak-to-robia-w-singapurze/Text01,936,275764,18/
- Rysz-Kowalczyk B. (2002), *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa.
- Sarkadi A. i in. (2008), „Fathers’ involvement and children’s developmental outcomes: A systematic review of longitudinal studies”, *Acta Paediatrica*, 97.2, s. 153–158.
- Science, Technology and Industry Outlook 2008* (2008), OECD.
- Serenko A., N. Bontis (red.) (2004), *Meta-Review of Knowledge Management and Intellectual Capital Literature*, MacMaster University, Hamilton.
- Sigle-Rushton W., S. McLanahan (2002), *Father Absence and Child Well-being: A critical review*, Princeton University Center For Research on Child Wellbeing, The ESRC Centre for the Analysis of Social Exclusion – London School of Economics and Political Science, London.
- Skarżyńska K. (2004), „Ten drugi kapitał”, *Gazeta Wyborcza*, nr 14, wydanie waw z 17.01–18.01, s. 17.
- Smętkowski M., B. Jałowiecki, G. Gorzelak (2008), *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, MSWiA, Warszawa.
- Statystyka Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, www.pfron.gov.pl
- Stefańska A. (2008), *Zatrudnienie kobiet w Europie a ekonomiczne modele rodziny*, niepublikowana praca magisterska, Instytut Statystyki i Demografii, SGH, Warszawa.
- Strupczewski A. (2006), „Aspekty ekonomiczne energetyki jądrowej”, *Biuletyn Miesięczny PSE*, 7–8.
- Sztanderska U., W. Wojciechowski (2008), *Czego (nie) uczą polskie szkoły? System edukacji a potrzeby rynku pracy w Polsce*, Fundacja FOR, Warszawa.
- Sztompka P. (2004), „Dekalog obywatela”, *Gazeta Wyborcza*, nr 8, wydanie waw z 10.01–11.01, s. 17.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- Szylko-Skoczny M. (2005), *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa.
- Ściążko M (red.) (2007), *Uwarunkowania wdrożenia zero-emisyjnych technologii węglowych w energetyce*, IChPW, Zabrze.
- Śleszyński P. (2004), *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*, PAN, Warszawa.
- Tapscott D. (2009), *Grown up Digital: How the net generation is changing your world*, McGraw Hill, New York.
- Tarkowska E. (2007), *Oblicza polskiej biedy*, PAN, Warszawa.
- The Economist* (2004), *Reaping the benefits of ICT: Europe’s productivity challenge*, The Economist Intelligence Unit.
- The Pew Research Center for the People & The Press (2008), *Internet Overtakes Newspapers as News Outlet*.
- Theiss M. (2007), *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, A. Marszałek, Toruń.
- UKE (2008), *Analiza stopnia realizacji Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008–2010 (grudzień 2008 r.)*, Warszawa.
- UNDP (2007), *Edukacja dla pracy. Raport o rozwoju społecznym*, UNDP, Warszawa.
- UNESCO (2008), *Creative Economy Report 2008*.
- URE (2008), *Informacja nt. bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w horyzoncie długoterminowym na podstawie wyników monitorowania przedsiębiorstw energetycznych*, URE, Warszawa.
- Urries B.J. de (2005), *Twoje dziecko między 1. a 3. rokiem życia*, Apostolicum, Ząbki.
- Walewski M. (2008), „Differences of productivity levels of older workers in the EU – a cross-country analysis of the age-wage relationship”, *ENEPRI Research Report*, nr 49, Warsaw, February.
- Wallerstein J., J. Lewis, S. Blakeslee (2000), *The Unexpected Legacy of Divorce: The 25 year landmark study*, Hyperion Books, New York.
- Wenglorz J. (red.) (2006), *Wykorzystanie nowych mediów przez młodzież w Polsce – wyniki międzynarodowego projektu badawczego Mediappro*, www.interklasa.pl.
- Wnuk-Lipiński E., X. Bukowska (2008), „Stosunek Polaków do własnego Państwa”, *Nauka*, 2, www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/nauka/2008/02/N_208_01_Wnuk.pdf.
- Wojnarowski J. (2008), *Reforma systemu nauki w Polsce – Prezentacja*, ZDS, Warszawa.
- Wojtyniak B., P. Goryński (red.) (2008), *Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski*, PZH, Warszawa.
- World Bank (2008), *Doing Business 2008*, World Bank.
- World Development Report 2002 Background Project* (2002), Lex Mundi, Harvard University, World Bank.
- World Economic Forum (2008), *The Global Competitiveness Report 2008–2009*, www.weforum.org.
- Wóycicka I. (2009), „Model opieki w Polsce”, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zagórski K. (2008), *Jak nam się żyje?*, CBOS, Warszawa.
- Zaufanie społeczne w latach 2002–2008* (2008), CBOS, Warszawa.
- Ziółkowski M. (2000), *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*, Humaniora, Poznań.
- Żmijewski K. (2008), *Materiały negocjacyjne Green Effort Group*, www.proinwestycje.pl (zakładka ETS).
- ZUS (2007), *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2003–2005*, ZUS, Warszawa.

Opracowanie graficzne i skład:
BAKALIE – Studio Brandingowe

Redakcja:
Bogdan Baran

Druk i oprawa:
Wydział wydawnictw i poligrafii
Centrum Obsługi KPRM

Fotografię premiera Donalda Tuska wykonał Rafał Latoszek